Para NÃO esquecer

POLÍTICAS PÚBLICAS QUE EMPOBRECEM O BRASIL

Organização: Marcos Mendes

Para NÃO esquecer

POLÍTICAS PÚBLICAS QUE EMPOBRECEM O BRASIL

Insper autografia

Rio de Janeiro, 2022

Para não esquecer: políticas públicas que empobrecem o Brasil
MENDES, Marcos (org.)

ISBN: 978-85-518-3609-5
1ª edição, março de 2022.

Editora Autografia Edição e Comunicação Ltda.
Rua Mayrink Veiga, 6 – 10° andar, Centro
RIO DE JANEIRO, RJ – CEP: 20090-050
www.autografia.com.br

SUMÁRIO

PREFÁCIO

Marcos Lisboa — Presidente do Insper

No começo dos anos 2000, a economia brasileira parecia ter deixado para trás a sucessão de severas crises dos anos 1980. Nosso desempenho não se comparava a de muitos emergentes, que cresciam cerca de 6% ao ano, mas ao menos a alta inflação fora deixada para trás desde o Plano Real e a renda por habitante aumentava como na média do resto do mundo. O país aperfeiçoava a sua política social, ampliava o acesso à educação e dava alguns passos para liberalizar o comércio com o restante do mundo. A criação de agências reguladoras indicava que poderíamos optar pela adoção de regras e procedimentos para expandir os investimentos de longo prazo em infraestrutura.

O entusiasmo com os anos 2000 foi obra de longa construção. A abertura comercial começou no fim dos anos 1980. As políticas fiscal e monetária foram progressivamente aperfeiçoadas durante mais de uma década. O bolsa família foi um desdobramento dos programas sociais iniciados na gestão FHC. O mesmo ocorreu com a política econômica do primeiro governo Lula.

O que deu errado? Como, vinte anos depois, o Brasil parece reviver os velhos pesadelos da insegurança institucional, estagnação econômica e aumento da população abaixo da linha da pobreza? Como chegamos até aqui?

O debate econômico com frequência enfatiza as opções de política fiscal ou monetária e seus impactos na atividade econômica e ambos os temas são detalhadamente analisados. Este livro, contudo, vai

muito além e aponta que as causas dos nossos problemas podem ser mais difusas e decorrer dos detalhes de implementação da intervenção da política pública.

Os trabalhos sistematizam o impacto das políticas de incentivo ao investimento privado, como o Programa de Sustentação do Investimento, ou das intervenções na área de infraestrutura, como no setor de energia. São analisadas as implicações do desenho de políticas sociais, como programas de transferência de renda, a previdência social e na área de educação. Há capítulos dedicados à reforma tributária e à abertura comercial.

Este livro convida ao debate sobre as causas do nosso fracasso. Os 33 autores dos diversos capítulos esmiúçam as evidências disponíveis e analisam os resultados de diversas políticas adotadas nas últimas duas décadas. Outros talvez discordem e será muito útil conhecer os seus argumentos. Debater, com base nas evidências, os impactos do desenho das regras do jogo e da implementação da política pública colaboraria para que deixemos de repetir os erros do passado.

INTRODUÇÃO

Este livro pretende ser um registro histórico de políticas públicas que tiveram resultados ruins. As ações de governo devem, idealmente, visar mais prosperidade da sociedade, seja aumentando o crescimento econômico, seja reduzindo a pobreza e a desigualdade. Os casos aqui relatados fracassaram em fazê-lo, ou poderiam ter levado a resultados muito melhores, sem custos maiores.

A motivação para a organização desta obra é ajudar a evitar a repetição de erros. Utilizar os já cometidos como aprendizado. Não parece tarefa fácil. Antes mesmo da conclusão do livro, o debate público já estava cogitando a reedição ou aprofundamento de erros aqui analisados. É o caso da intervenção do governo em decisões de empresas estatais de economia mista, do controle de preços de combustíveis, da prorrogação de benefícios tributários sem estudos ou critério.

Cabe, por isso, questionar quais seriam as causas dos erros em políticas públicas e da persistência e repetição desses erros. São várias as suas fontes, começando por diagnósticos incompatíveis com a realidade. Seja por tentar encaixar os fatos dentro de sua visão do mundo, seja por não fazer o dever de casa de conduzir uma cuidadosa avaliação *ex-ante* do problema a resolver, muitos *policy makers* lançam propostas inconsistentes.

O uso dos gastos do governo como ferramenta para estimular o crescimento econômico é um caso típico. A moderna literatura nos ensina que crescimento decorre basicamente de aumento da

produtividade. Somente tornando-se capaz de fazer mais e melhor, uma economia gera mais valor e renda. Trata-se de aumentar a capacidade de oferta da economia.

É, contudo, forte a ideia de que crescimento pode ser gerado pelo lado da demanda: o governo gasta mais, isso aumenta a renda das famílias e o consumo, induzindo as empresas a investirem mais e, com isso, aumentarem o produto. Seguidas tentativas nessa direção, ao longo da nossa história, levaram a gastos públicos de baixa qualidade, *deficit* público, aumento de juros, inflação e recessão.

Essa visão frequentemente propõe medidas voltadas a incentivar o consumo e o investimento das empresas, como redução de juros pelo Banco Central, benefícios tributários a setores considerados centrais no estímulo à produção, proteção comercial para que o consumo não "vaze" por meio de compras no exterior e estimule a produção doméstica. Os resultados costumam ser a má alocação de capital (empresas pouco produtivas que só existem porque pagam menos impostos) e o baixo acesso a insumos de qualidade a menor preço. A produtividade e a previsibilidade caem, derrubando o crescimento que se imaginava estar estimulando.

Certamente a política fiscal tem um papel de reativação da economia em casos de recessões extremas, quando há muita capacidade ociosa. Mas tão logo a economia volte a rodar com mais intensidade, o governo deve retirar os estímulos.

É nesse momento de retirada de estímulos, contudo, que os problemas aparecem. Os grupos que foram beneficiados pelos programas governamentais no momento anterior pressionam pela manutenção dos benefícios. Estímulos fiscais criados por conta da crise de 2008, por exemplo, foram mantidos por muitos anos. Alguns estão presentes até hoje, sendo seguidas vezes prorrogados.

O velho dilema entre benefícios concentrados e custos dispersos explica tal situação. Muitas políticas públicas direcionam ganhos a grupos pequenos, com capacidade de se organizar para pleitear a

introdução e perenização da política. A população em geral, que paga a conta, está dispersa e enfrenta maior dificuldade e custo para se organizar e contestar a medida.

Inconsistência temporal é outra questão relevante. A classe política e a burocracia sofrem pressões de curto prazo. Há demandas por soluções rápidas para problemas complexos, como a escalada do preço da gasolina ou a manutenção dos empregos de uma fábrica que fechou. Soluções emergenciais costumam ser caras e inconsistentes, muitas vezes agravando o problema no longo prazo. Porém são tomadas para prestar contas a quem demanda alívio imediato. Não é simples ter disciplina para adotar políticas públicas com efeitos benéficos de longo prazo, resistindo aos clamores de solução imediata.

Incentivos eleitorais, corrupção, falta de qualidade técnica na burocracia governamental, natural lentidão do processo decisório das instâncias públicas também contribuem para a implantação e perenização de más políticas.

Há, ainda, o fenômeno de se tentar corrigir um problema criando uma segunda distorção. Assim, por exemplo, quando uma política monetária inconsistente produz mais inflação, surgem as propostas de congelamento de preços. Ou quando um represamento de preços administrados, como o de energia elétrica, resulta em prejuízos a distribuidoras, apela-se a empréstimos para lhes garantir folga financeira, repassando-se os custos aos consumidores via tarifa e gerando mais inflação. Regras tributárias complexas estimulam as empresas a buscar regimes especiais, focalizados em grupos específicos, o que acaba tornando a legislação mais fragmentada, agravando sua complexidade.

Todos esses fatores se somam aos anteriores e se inter-relacionam, em maior ou menor grau, na produção de políticas públicas inadequadas e persistentes ao longo do tempo. Remar contra essa corrente e estabelecer políticas públicas bem fundamentadas não é tarefa trivial.

Cada um dos capítulos deste livro mostra uma política pública específica e suas distorções, buscando fazer um diagnóstico dos erros

cometidos e relacioná-los às causas anteriormente descritas. Os capítulos estão divididos em sete grupos temáticos: política fiscal, política monetária e creditícia, previdência e assistência social, energia, empresas estatais, educação e integração à economia internacional.

Política Fiscal

No **Capítulo 1**, Bráulio Borges e Samuel Pessoa mostram evidências de que a opção de tentar acelerar o crescimento econômico por meio de estímulos fiscais, a partir de 2012, em um contexto no qual a economia brasileira já vinha operando em situação de hiperemprego, resultou na aceleração do endividamento público e foi causa relevante da recessão iniciada em 2014. Essa estratégia acentuou o caráter pró-cíclico da política fiscal, que produz surtos de crescimento de curto prazo no estilo "voo de galinha", mas prejudica o crescimento de longo prazo. Os autores concluem que a adoção de arcabouço fiscal que permita a sustentação de uma política contracíclica pode ser um poderoso instrumento para auxiliar a sociedade a conseguir construir um consenso mínimo que viabilize ciclos longos de crescimento e menor volatilidade macroeconômica.

No **Capítulo 2**, Acauã Brochado e Itanielson Cruz mostram que a estratégia de expansão fiscal do governo federal, retratada no capítulo anterior, se estendeu para estados e municípios, por meio de estímulos federais ao aumento do endividamento subnacional. O diagnóstico era de que o aumento da oferta de crédito possibilitaria mais investimentos em infraestrutura e, consequentemente, mais crescimento. Na prática, a nova dívida financiou a expansão de despesas correntes, em especial da folha de pagamentos, agravando o desequilíbrio estrutural das contas subnacionais. O investimento, por sua vez, não cresceu.

Além do objetivo não ter sido atingido, os meios foram mal escolhidos. Inicialmente, o Ministério da Fazenda, por política própria, e o Judiciário, quando provocado por estados e municípios, flexibilizaram

diversas normas que limitavam a dívida desses entes. Em seguida, como reação às crises agravadas pelo aumento do endividamento, o Congresso, com o apoio do Executivo, aprovou leis que renegociaram dívidas com a União para conceder alívio financeiro de curto prazo, quebrando a espinha dorsal da Lei de Responsabilidade Fiscal. Isso gerou expectativa por novos socorros futuros e estimulou a baixa responsabilidade fiscal nos anos que se seguiram, realimentando a crise fiscal.

Bernard Appy explica, no **Capítulo 3**, que os sistemas simplificados de tributação (Simples e Lucro Presumido) foram criados sem análise técnica que identificasse claramente os problemas a serem resolvidos. Tampouco foram avaliados modelos alternativos aos adotados. As medidas sempre se baseiam em alegações genéricas relativas à geração de empregos, redução da informalidade e simplificação das obrigações tributárias.

Na prática, contudo, o Simples nacional nada tem de simples, requerendo a contratação de contador ou especialista para lidar com suas intrincadas regras. Ademais, o Simples e o Lucro Presumido favorecem as pequenas empresas com alta margem de lucro (como os escritórios de advocacia), com impacto regressivo sobre a distribuição de renda. Há estímulo à pejotização na contratação de empregados, precarizando as relações de trabalho e ampliando o *deficit* da previdência. Não há evidências de criação de empregos ou estímulo à formalização de empresas. Há, isto sim, claros indícios de prejuízos à produtividade e desestímulo ao investimento. O custo fiscal, estimado em mais de 1% do PIB apenas para o Simples, supera em muito o padrão internacional de 0,2% do PIB para políticas similares.

Mais importante do que regimes especiais para pequenas empresas, seria uma simplificação geral do sistema tributário para todos. Enquanto isso não se viabiliza, o Simples e o Lucro Presumido poderiam ter seus efeitos negativos minorados por meio da redução do limite máximo de faturamento para ingresso nos regimes e pela mudança da

base de cálculo atual (faturamento) por uma medida aproximada de valor adicionado (faturamento menos folha de salários, por exemplo).

No **Capítulo 4,** Pedro Ivo Souza trata do uso de fundos garantidores. Com eles, o poder público provê garantia a financiamentos concedidos pelo sistema financeiro a pessoas ou empresas. O capítulo estuda os casos do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), que garantiu riscos nas operações do Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies), e do Fundo de Garantia para a Construção Naval (FGCN), criado para proteção contra o risco de crédito das operações de financiamento à construção de embarcações por estaleiros brasileiros.

Em tese, a formação desse tipo de fundo permite o desenvolvimento de mercados de crédito específicos, que viabilizarão empreendimentos de alto retorno social, mas que, por representarem elevado risco, não são atrativos ao capital privado. Tudo dando certo, as atividades financiadas darão retorno econômico e haverá repagamento dos financiamentos, sem necessidade da execução das garantias prestadas pelo poder público.

O risco de perda está associado à qualidade da política pública garantida pelo fundo. No caso da construção naval, a política subsidiada mostrou-se inconsistente e altamente dependente de preços elevados para o petróleo, as regras do fundo foram lenientes, permitindo alta alavancagem, e o processo foi contaminado por corrupção. No caso do Fies, houve concentração do risco de crédito na União, os parâmetros de inadimplência e de registro contábil foram otimistas e tiveram como resultado a alavancagem excessiva dos recursos do fundo. Também faltou foco, oferecendo-se crédito subsidiado a alunos que tinham condição econômica de custear os estudos.

No **Capítulo 5**, Marcos Mendes analisa o Fundo Soberano do Brasil (FSB). Mostra que era equivocado o diagnóstico que levou a sua criação, baseado na ideia de que o país se tornaria uma potência petrolífera, capaz de ter *superavit* estrutural nas contas públicas e no

balanço de transações correntes. O fundo tinha múltiplos objetivos: aplicar os excedentes fiscais (que nunca tivemos) em investimentos no exterior, acumular poupança pública, fazer política fiscal anticíclica e fomentar projetos de interesse estratégico do país no exterior.

Uma vez criado, o FSB causou prejuízos financeiros e patrimoniais. Na falta de poupança pública, o governo se endividou para depositar os recursos para o fundo. Algo como tomar empréstimo no cheque especial para depositar na caderneta de poupança. Não alcançou qualquer dos vários objetivos aos quais se propunha. A execução da política nem de perto reproduziu o que dela se esperava, tendo sido feitos poucos investimentos, de baixa rentabilidade, sem diversificação e sem clara explicação das escolhas realizadas. Por fim, o fundo acabou sendo usado como instrumento de contabilidade criativa, que visava descaracterizar o impacto de decisões públicas sobre o *deficit* e a dívida do governo. O FSB foi extinto em 2019, não sem antes enfrentar resistência política ao fechamento de suas portas.

Tiago Sbardelotto analisa, no **Capítulo 6**, o crescimento acelerado dos benefícios tributários, financeiros e creditícios a partir de 2003. Esses benefícios são tratamento diferenciado a grupos, setores ou regiões. Têm por função atingir objetivos como promover a atividade econômica, reduzir as desigualdades sociais ou regionais, além de complementar a oferta de serviços públicos. Deveriam ser aplicados em casos muito específicos, por tempo determinado e após estudos que demonstrassem a existência de um retorno econômico e social maior que seu custo. No entanto, a expansão desses benefícios se deu em contexto de fraca governança, tanto no controle e limitação em sua concessão quanto no seu monitoramento e avaliação.

O custo fiscal dessa política foi substancial. Uma simulação feita pelo autor mostra que a dívida bruta do Governo Geral em 2019 seria de 22 a 41 pontos percentuais do PIB menor do que a efetivamente verificada se não tivesse havido o aumento dos benefícios. Ademais, há evidências empíricas de que os benefícios provocam distorções

alocativas que prejudicam a produtividade e o crescimento da economia. A aprovação de um plano de redução de benefícios tem enfrentado dificuldades para sair do papel, e benefícios próximos a expirar têm sido renovados. Grupos de pressão bem organizados resistem e estimulam a persistência de uma política de baixa qualidade.

Política Monetária e Creditícia

No **Capítulo 7**, Marcelo Kfoury e Filipe Carvalho mostram evidências de que o Banco Central praticou uma política monetária inconsistente entre 2011 e 2015: fixou juros nominais de curto prazo em valores abaixo daqueles que seriam necessários para fazer a inflação convergir à meta fixada pelo Conselho Monetário Nacional. Em decorrência, perdeu o controle sobre as expectativas dos agentes econômicos em relação à inflação. O resultado usual é inflação mais alta por um longo período, bem como maior custo de desinflação: para recuperar a credibilidade, o BC precisa mostrar que retomou a intenção de levar a inflação à meta, agindo de forma mais dura do que em circunstâncias normais, para sinalizar ao mercado que, de fato, mudou de postura.

Vinícius Carrasco e Guilherme Freitas analisam o impacto de políticas de crédito direcionado sobre a produtividade da economia, no **Capítulo 8**. E o fazem por meio do estudo de caso do Programa de Sustentação do Investimento (PSI). Esse programa provia crédito subsidiado pelo BNDES, com recursos a ele emprestados pelo Tesouro Nacional, e foi criado durante a crise econômica internacional de 2008, com o objetivo de impedir a queda da taxa de investimento da economia e manter a trajetória de crescimento. Seu foco era o estímulo ao setor de bens de capital e à inovação tecnológica.

O PSI constituiu importante item de benefício creditício entre aqueles analisados no Capítulo 6. Seguindo o padrão típico de políticas públicas que beneficiam grupos bem organizados, o PSI foi

prorrogado para além do período de crise econômica, deixando de ser uma ferramenta anticíclica e perenizando o subsídio e o direcionamento do crédito. Seu custo fiscal acumulado foi de R$ 285 bilhões.

Os autores mostram que o PSI não primou pela boa alocação do capital; financiou empresas maiores e menos arriscadas, que habitualmente já têm acesso a crédito privado com taxas favorecidas; tendo efeito nulo ou negativo sobre a produtividade das empresas atendidas. Observam ainda que, quando o subsídio creditício foi retirado, aumentou a participação privada na provisão de crédito, o que indica que a atuação do programa, em vez de expandir o crédito, estava, em boa medida, substituindo o crédito privado por público.

O **Capítulo 9,** de Marco Bonomo, Bruno Martins, Bruno Perdigão e Carlos Viana, mantém o foco sobre a questão do crédito direcionado, mostrando que ele cria um grupo de vencedores. Quem tem acesso a esse crédito, não só paga juros mais baixos, como também adquire uma espécie de seguro em relação às flutuações futuras da taxa, na medida em que o custo do crédito direcionado é menos sensível às variações das taxas de juros de mercado. Os perdedores, com baixo ou nenhum acesso a crédito direcionado, enfrentam crédito mais caro e são mais expostos às oscilações das taxas de juros. Em razão de seus elevados custos fiscais, o direcionamento do crédito transforma a quase totalidade da população em perdedora, pois ela deixa de receber mais e melhores serviços públicos, que seriam custeados com os recursos que estão sendo gastos no subsídio creditício, e paga mais impostos para custear essa política.

As evidências também sugerem que o crédito direcionado reduz a potência da política monetária: dado que esse tipo de crédito tem taxas de juros fixadas na legislação, quando o Banco Central eleva os juros para conter a inflação, as operações de crédito com taxas fixas não são afetadas, obrigando a autoridade monetária a aumentar a dose de juros para obter o efeito desejado, por meio da contração do crédito no mercado livre.

Previdência e Assistência Social

Abrindo a seção sobre previdência e assistência social, Thaís Vizioli e Rogério Costanzi fazem, no **Capítulo 10**, descrição e diagnóstico geral dos problemas da previdência social. Argumentam que a reforma implementada em 2019 foi muito relevante, porém foi incapaz de remover as características de insustentabilidade do sistema. Além disso, foi antecedida, no período de 2003 e 2015, por pelo menos dez mudanças legislativas em direção oposta, que impactaram negativamente seu equilíbrio.

O problema central da questão previdenciária tem sido a demora para fazer ajustes requeridos pelas mudanças demográficas. Problemas diagnosticados desde a década de 1990 só estão encontrando soluções três décadas depois, e, mesmo assim, elas se mostram parciais e insuficientes.

O que está em jogo na previdência é a distribuição de benefícios às gerações presentes à custa das gerações futuras. Na verdade, o crescimento acelerado do *deficit* passou a já prejudicar a geração presente, uma vez que se tornou o principal fator de desequilíbrio fiscal na União, nos estados e em muitos municípios, levando a juros altos, baixo crescimento econômico e falta de recursos para financiar outras políticas públicas.

Ademais, a previdência tem funcionado como mecanismo de concentração de renda. Também tem sido objeto de forte judicialização, o que implica custos não desprezíveis.

A despeito dos elevados gastos, persistem lacunas de cobertura, principalmente em relação aos trabalhadores por conta própria e domésticos, além do elevado volume de empregados sem carteira de trabalho. Uma nova reforma da previdência será necessária sem grande demora para buscar conciliar sustentabilidade, alta cobertura, suficiência, efeitos positivos na distribuição de renda e maior equilíbrio na distribuição da proteção social entre crianças, adultos e idosos.

Rogério Costanzi e Otávio Sidone tratam da figura jurídica do microempreendedor individual (MEI) e seu impacto sobre a previdência, no **Capítulo 11**. Trabalhadores inscritos no MEI contribuem mensalmente com pouco mais de R$ 50 e têm direito a benefícios previdenciários como aposentadoria de um salário mínimo, auxílio por incapacidade temporária (novo nome do auxílio-doença) e aposentadoria por incapacidade permanente (antes, aposentadoria por invalidez). Um trabalhador autônomo não registrado como MEI, para ter cobertura similar, desembolsa R$ 121 por mês.

O MEI é fonte de crescente *deficit*. Os autores calculam o valor presente do desequilíbrio atuarial em R$ 436 bilhões, mesmo partindo de hipóteses otimistas. O problema é que esse grande subsídio previdenciário não está sendo feito aos mais pobres: apenas 16% dos filiados ao MEI estão entre os 50% mais pobres. O sistema poderia ser defendido como uma ferramenta de inclusão previdenciária: argumenta-se que, se não houvesse o MEI, boa parte dos seus beneficiários acabaria recebendo benefícios de assistência social, no futuro. Contudo os autores mostram que há um intenso movimento de migração de contribuintes regulares da previdência para o MEI, o que não expande a cobertura e fragiliza as finanças previdenciárias.

É notório o interesse político por expandir o MEI, incluindo novas categorias de trabalhadores ou ampliando o limite máximo de renda para elegibilidade. Mais uma vez trata-se de atender interesses e distribuir benefícios de curto prazo, sem atenção aos custos de longo prazo.

Faz-se necessário focalizar o MEI nos indivíduos realmente pobres e sem inserção no mercado formal, bem como instituir contribuição patronal para coibir a migração de trabalhadores registrados na previdência tradicional para o MEI.

O **Capítulo 12,** escrito por Bernardo Schettini e Thaís Vizioli, mostra como a previdência dos militares brasileiros diverge do padrão internacional, porque é mais benevolente e deficitária, ao mesmo tempo que oferece vantagens não disponibilizadas aos civis. Enquanto nos

demais países tem havido uma convergência das regras de civis e militares, no Brasil a reforma previdenciária de 2019 e outras mudanças legislativas que a antecederam ampliaram as diferenças em favor dos militares. Em paralelo à reforma de 2019, foi aprovada uma reestruturação da carreira dos militares. O efeito líquido para o governo federal foi um aumento de despesa anual de R$ 6 bilhões.

A questão ganha relevância ainda maior quando se considera que, no Brasil, há policiais e bombeiros militares que têm peso bastante relevante na folha de pagamento dos estados. Esse tratamento especial parece ser explicado pela influência crescente dos militares nas decisões do Poder Executivo Federal a partir de 2019, bem como pelo poder de pressão dos policiais militares sobre os governos estaduais.

Energia

No **Capítulo 13**, Elena Landau descreve a desestruturação do setor elétrico causada pela Medida Provisória 579/2012, cujo principal objetivo era reduzir o preço da energia elétrica ao consumidor. A medida estava baseada na crença de que a intervenção governamental sobre a formação de preços poderia trazer resultados mais positivos que o bom funcionamento do mercado. Para tanto, foi proposta a renovação antecipada de concessões de geração de energia elétrica, em troca da aceitação, pelas concessionárias, de preços menores, fixados em nível tão baixo, que mal compensavam gastos de operação e manutenção das geradoras.

Houve, em paralelo, recusa do governo a lidar com uma crise hídrica e o consequente aumento do custo da energia. Em lugar de racionamento ou racionalização da demanda, optou-se por financiar o desequilíbrio das distribuidoras de energia com empréstimos, repassando-se o custo da dívida e juros para a conta do consumidor. O que começou como política para baixar preços acabou virando aumento de preços. Em vez da prometida queda nas tarifas e ganhos de produtividade houve, nos dois anos seguintes, aumento superior a 50%.

A MP 579 foi um dos maiores erros de política pública do setor de energia: endividou a Eletrobras, gerou pressões inflacionárias, trouxe graves desequilíbrios financeiros para os agentes do setor e criou insegurança jurídica em decorrência da intervenção nos preços de energia com o consentimento da Aneel, a agência reguladora. Seus efeitos se espalharam para além do setor e têm levado anos para serem resolvidos.

O **Capítulo 14**, de Décio Oddone, trata da reforma do marco regulatório da exploração de petróleo, implementada pela Lei 12.351/2010. Essa mudança aconteceu em um contexto de descoberta do pré-sal, no qual se acreditava que o Brasil se tornaria uma potência petrolífera. A partir daí se desenhou um modelo voltado a fortalecer a Petrobras em detrimento da concorrência internacional e se criou para a área geográfica descrita como polígono do pré-sal a obrigatoriedade de um novo regime de exploração: os contratos de partilha.

Esse modelo se contrapunha aos bem-sucedidos contratos de concessão, nos quais a Petrobras e empresas privadas disputavam leilões em condições de igualdade e o vencedor pagava um bônus de assinatura mais royalties e participações especiais ao longo do processo de exploração.

No novo modelo, restrito ao polígono do pré-sal, a Petrobras seria a operadora única. Quem eventualmente ganhasse a licitação sem ter a Petrobras no consórcio, teria que se associar a ela posteriormente, garantindo-lhe ao menos 30% de participação. Parte da remuneração do governo deixava de ser em dinheiro e passava a ser entregue em óleo. Para isso, foi criada uma nova estatal, a PPSA, responsável não só por fiscalizar a quantidade de óleo extraído, como também por armazenar e comercializar o óleo recebido. Elevação desnecessária de custos de transação, acompanhada de redução de competição.

O argumento a favor do regime de partilha é que ele elevaria a arrecadação do governo (sem que houvesse justificativa lógica para isso), permitiria maior controle do ritmo de produção (o que poderia ser

feito pelo ritmo de licitação dos campos, sem mudança de modelo) e viabilizaria a industrialização do setor (o que se mostrou desastrado, como a construção de refinarias a alto custo, e também poderia ser feito no regime de concessão).

Em paralelo, a União contratou a Petrobras diretamente para extrair 5 bilhões de barris de petróleo equivalente em áreas selecionadas do pré-sal. Criou-se, com isso, um terceiro regime de exploração: além da concessão e da partilha, passamos a ter a "cessão onerosa". Lacunas contratuais e forte oscilação do preço do petróleo geraram contencioso em torno desse contrato, que consumiu vários anos de discussão entre a União e a Petrobras.

Além disso, a discussão da mudança do marco regulatório implicou a suspensão das rodadas de licitação por cinco anos, justamente o período em que os preços do petróleo batiam recorde e o governo poderia ter obtido grandes ganhos financeiros com os leilões. O atraso no ritmo de produção, os investimentos adiados e a perda de receita fiscal se contam na casa de centenas de bilhões de reais.

A mudança do marco regulatório do petróleo baseou-se na combinação de interesses corporativos e sindicais da Petrobras, com um projeto nacional-desenvolvimentista de utilização do petróleo para desenvolver a indústria de refino e atender interesses geopolíticos. Resultou em grande prejuízo e atraso de investimentos e de geração de renda no país. A despeito de importantes flexibilizações adotadas a partir de 2016, não será simples revogar o regime de partilha ou extinguir a PPSA, uma vez que interesses organizados sustentam a sua manutenção.

O **Capítulo 15**, escrito pelo mesmo autor do capítulo anterior, trata da complexa questão do preço dos combustíveis ao consumidor final. Combustíveis são commodities, cujos preços são bastante voláteis no mercado internacional. Em momentos de pico, encarecem produtos essenciais da cesta de consumo, como gás de cozinha e gasolina, além de afetarem custos de produção de forma generalizada. Há

sempre demandas por controle de preços, intervenção na Petrobras, subsídios ou formação de fundos de estabilização.

No entanto, essas soluções trazem novos problemas. Controle de preços, por exemplo, agrava o problema ao retrair a oferta: importadores de petróleo e derivados ou produtores de combustíveis alternativos, como o etanol, terão menos incentivos para ofertar produtos.

As soluções e mitigações efetivas requerem reformas quase sempre difíceis de aprovar. É preciso estimular a concorrência em toda a cadeia produtiva, desde o refino até o ponto de consumo, eliminando regulações e práticas comerciais que se revertem em poder de mercado para as empresas. Isso significa acabar com a posição monopolista da Petrobras no refino, eliminar relações contratuais obrigatórias entre distribuidoras e pontos de venda, revogar a proibição de engarrafamento de GLP por empresa distinta da que aplica a marca ao botijão, rever políticas de estoques mínimos obrigatórios e de proibição de importação de combustíveis por alguns elos da cadeia produtiva, além de reformular a tributação do setor.

Empresas Estatais

O **Capítulo 16**, de Amaro Gomes e Francisco Sena, analisa tanto o marco regulatório quanto as razões econômicas para a existência de empresas estatais. No âmbito jurídico, os autores ressaltam que a constituição estabelece que a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só é permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou de relevante interesse coletivo. O "relevante interesse coletivo" é o que se chama, em teoria econômica, de "falhas de mercado": quando a iniciativa privada não consegue prover adequadamente um bem ou serviço, caberia ao Estado agir de forma supletiva.

Não obstante, a criação dessas empresas está sujeita a "falhas de governo". Os dirigentes das estatais podem priorizar seus objetivos pessoais e corporativos em detrimento das missões da empresa. Não

há incentivos à eficiência, uma vez que prejuízos podem ser cobertos pelo governo e os processos de contratação e licitação são submetidos a regras morosas, típicas do setor público.

Outro problema comum é a superficialidade nos diagnósticos que levam à criação de estatais, identificando-se falhas de mercado onde elas não existem e/ou propondo-se soluções que não são capazes de superá-las.

O capítulo faz um estudo de caso da estatal Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A. (Ceitec) criada com o ambicioso objetivo de transformar o país em um produtor competitivo nas áreas de microeletrônica, semicondutores e circuitos integrados. Não há clareza nos motivos de criação da empresa para além de argumentos de substituição de importações. A empresa fracassou, está em processo de liquidação e deixou um custo de mais de R$ 1 bilhão em recursos aportados pelo Tesouro.

O segundo caso estudado é o da Infraero, que, apesar de ter seu escopo de atuação reduzido pela privatização dos aeroportos, não consegue demitir funcionários e acumula um quadro de pessoal inchado e prejuízos sucessivos.

De mais a mais, são apresentados dados de benefícios trabalhistas e garantias concedidos a empregados de estatais em geral, que em muito superam benefícios pagos pelas melhores empregadoras do setor privado.

No **Capítulo 17**, Marcelo Trindade trata do conflito existente no fato de a Constituição Federal determinar que empresas estatais devem ser entidades de natureza privada, mas, ao mesmo tempo, têm que cumprir uma "função social". Em nome dessa função social, o agente político em exercício de mandato, que decide em nome do acionista majoritário da empresa (o poder público), pode tomar decisões populistas, controversas, que não atendem ao interesse público de forma ampla ou que causem grandes perdas à empresa e a seus acionistas majoritários privados.

As punições e os incentivos não são suficientes para frear esse tipo de comportamento, seja porque não afetam financeiramente o agente político (ao contrário do acionista majoritário controlador, que perde com a desvalorização das ações), seja porque as multas e punições se aplicam ao poder público e não à pessoa física do agente público. O capítulo mostra, ainda, que a nova Lei das Estatais (13.303/16) mitiga, mas não resolve, a maior parte dos problemas.

O caso da Petrobras é usado como exemplo, apresentando-se o conflito de interesses existente na engenharia financeira e patrimonial montada na cessão onerosa da União à empresa (tema tratado no Capítulo 14), os casos de corrupção em que os agentes políticos estão conseguindo evitar punições e as interferências em decisões estratégicas, como a da precificação de combustíveis.

Educação

O **Capítulo 18**, de Simon Schwartzman, analisa a política de expansão do ensino superior público e privado no Brasil, avaliando-a no contexto de sua massificação, que ocorre em todo o mundo desde o início do século passado e decolou no Brasil a partir da década de 1960. Chama atenção para o fato de que, enquanto nos EUA e na maioria dos países da Europa, o sistema de educação superior é diversificado, mesclando cursos acadêmicos com cursos profissionais e técnicos, no Brasil e na América Latina prevalece um academicismo, com pouca atenção à diversificação da educação e sua adaptação às diferentes necessidades, habilidades e preferências dos jovens.

A rede de universidades federais, criada a partir da década de 1940, foi uma tentativa de copiar o modelo norte-americano de universidade de pesquisa de ponta, ignorando a experiência daquele país com as universidades de orientação prática e profissional. A partir da reforma universitária de 1968, buscou-se a integração de ensino e pesquisa. Por um lado, houve o efeito positivo de aumentar o número

de professores doutores e de centros de pós-gradução e a produção de pesquisa. De outro, a adoção desse modelo de maneira uniforme em todo o país tornou-se cara, sem conseguir ampliar pesquisa acadêmica e qualidade de ensino, que ficaram concentradas em poucas universidades públicas.

Nos últimos anos houve dois movimentos em paralelo. O primeiro, foi a expansão das universidades públicas, em seu modelo rígido e academicista, de alto custo, sem real autonomia universitária para definir contratações de professores e suas remunerações, e baixa produtividade na maioria das universidades. Também foram criados institutos federais, que deveriam ter foco em ensino vocacional, mas que adquiriram *status* universitário e acabaram adotando currículos acadêmicos, com os mesmos problemas e custos das universidades federais.

O governo federal, por seu turno, passou a financiar a rede privada, por meio do Prouni e do Fies. O ensino superior privado se transformou em um grande negócio garantido pelo governo federal, atraindo investimentos vultosos e operando a baixos custos, mal cumprindo os critérios mínimos de qualidade, e mantendo a maioria dos alunos em cursos noturnos. O Fies entrou em colapso financeiro e precisou ser reformulado, conforme analisado no Capítulo 4.

O equívoco central da política de expansão da educação superior no Brasil foi não tomar em conta a necessidade de diferenciar a oferta de cursos e programas de forma compatível com as características das instituições, da população estudantil e do mercado de trabalho. O setor público se manteve rígido, incapaz de responder com flexibilidade ao novo contexto, e o setor privado, no outro extremo, na maioria dos casos se diferenciou de forma desordenada, buscando atender às demandas de curto prazo por credenciais educativas mais do que efetivamente formar recursos humanos, fazendo uso de subsídios públicos quando disponíveis, e à custa de índices altíssimos de abandono escolar e frustrações profissionais dos egressos.

No **Capítulo 19,** Laura Muller Machado e Ricardo Paes e Barros analisam os acertos e desacertos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e da sua nova versão, o Novo Fundeb. Reconhecem a importância desse fundo e de seu antecessor, o Fundef, para aumentar o financiamento e a equidade na provisão de educação básica em todo o território nacional. Mas chamam atenção para três pontos relevantes.

Em primeiro lugar, é preciso mudar o foco da política educacional, excessivamente preocupada em vincular recursos, que dá atenção apenas subsidiária ao principal objetivo: o aprendizado e desenvolvimento dos estudantes. Nesse sentido, seria importante aumentar a premiação pela eficiência no uso dos recursos, mensurada por indicadores de aprendizado dos alunos.

Em segundo lugar, deve-se aumentar a autonomia local na gestão dos recursos. Principalmente permitindo-se que recursos poupados em um exercício possam ser usados no ano seguinte.

Em terceiro lugar, é preciso diminuir as subvinculações e restrições impostas, de forma centralizada, ao uso dos recursos, como a aplicação de 70% na remuneração dos profissionais da educação, os índices de aplicação mínima em despesa de capital e a impossibilidade de contratação de serviços privados de ensino fundamental e médio.

No **Capítulo 20**, Gustavo Guimarães e Marcos Mendes analisam as distorções geradas pelo "piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública". A legislação que criou esse piso salarial determinou a sua correção anual por um índice que nada tem a ver com a correção do poder de compra, e que já implicou aumento real de 57% entre 2009 e 2021. Em 2022, o reajuste será de mais de 30%, frente a uma inflação em torno de 10%.

Reajustes reais agressivos poderiam ser justificados pelo argumento de que professores da rede pública ganham pouco. Contudo as evidências quantitativas são de que eles têm rendimento superior

aos professores da rede privada e de que, na maioria dos estados, têm remuneração equivalente à média dos profissionais do setor privado com carteira assinada e nível superior.

Na forma que está desenhado, o piso acarreta gastos excessivos, distorções remuneratórias em relação aos demais servidores públicos e pressão fiscal sobre os três níveis de governo.

Estudos empíricos não constatam efeitos do aumento da remuneração dos professores sobre a proficiência dos alunos, nem sobre o estímulo profissional ou a melhor seleção de professores. Mesmo que a lei estivesse funcionando a contento e obtendo resultados educacionais positivos, a superindexação por ela criada e os demais problemas de desenho precisariam ser reformulados.

Tentativas de correção têm esbarrado na forte resistência corporativa dos sindicatos de professores das escolas públicas. Trata-se de um caso típico de política mal desenhada que persiste devido à pressão dos que são beneficiados pela distorção.

O **Capítulo 21**, de autoria de Fernando Holanda Barbosa Filho, analisa a educação profissional, focando o caso do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). O autor mostra que dos R$ 40 bilhões gastos no Programa, apenas uma parcela de aproximadamente R$ 400 milhões foi alocada em uma modalidade de treinamento que fez real diferença na empregabilidade dos alunos.

Os principais problemas constatados no Pronatec foram a elevada evasão e a falta de adequação entre a formação dada nos cursos oferecidos e a exigências do mercado de trabalho.

Dada a importância para o país de uma política que faça a inserção e a reinserção no mercado de trabalho em um mundo cada vez mais dinâmico, em que as características das profissões e as habilidades requeridas mudam, é importante aprender com os erros e adotar as medidas que fizeram parte dos programas com avaliações positivas. Isso incluiria: (a) captura de demanda de forma fácil e sistemática, para oferecer cursos nos quais exista real interesse dos empregadores, nos

locais corretos; (b) a seleção da pessoa que irá ser qualificada deve considerar a aptidão para a área, caso contrário não terá sucesso no curso, muito menos na empregabilidade; (c) dar atenção ao treinamento na área socioemocional.

Chama atenção, sobretudo, o fato de montante tão relevante de recursos ter sido aplicado em um programa sem as adequadas avaliações *ex-ante* e *ex-post*, que permitiriam um desenho mais cuidadoso e aperfeiçoamentos ao longo da implantação.

Integração à Economia Internacional

No **Capítulo 22**, Edmar Bacha argui que a recusa em abrir a economia para o comércio exterior é uma das causas centrais que impedem o Brasil de crescer de forma acelerada e reduzir a distância da renda *per capita* do país em relação à dos países ricos.

O capítulo analisa as relações causais entre abertura econômica e crescimento. Em seguida, procura explicar a resistência brasileira em manter-se fechado à integração comercial. Analisa cinco pontos distintos: o argumento pró-integração seria contraintuitivo e complexo demais para ser defendido no debate público; existiria forte oposição dos interesses constituídos; os benefícios da integração vêm a longo prazo, enquanto os custos aparecem de imediato; há uma leitura simplista da história econômica que associa proteção comercial com desenvolvimento econômico; e haveria um excessivo otimismo e desprezo dos custos de curto prazo por parte de quem advoga a favor da abertura.

O autor conclui com a proposta de um programa de abertura paulatina, combinado com suporte aos perdedores de curto prazo.

Os capítulos seguintes mostram diferentes dimensões do excessivo protecionismo brasileiro.

O **Capítulo 23**, de autoria de Sergio Kanebley Jr., trata de um mecanismo de proteção comercial previsto nas regras da Organização

Mundial do Comércio: as medidas antidumping. Elas são restrições a importações que podem ser diferenciadas por produtos e por país. Serviriam para reagir a estratégias comerciais agressivas, nas quais importações entrariam com preços excessivamente baixos.

O Brasil tem utilizado intensamente o antidumping, o que se acentuou entre 2007 e 2014. Os resultados de estudos compilados no capítulo mostram que a decisão do governo de abrir investigação antidumping pode ser explicada por argumentos protecionistas tanto do ponto de vista das empresas quanto da estratégia comercial do país. Setores economicamente mais concentrados têm maior probabilidade de obter a abertura desse tipo de investigação, ao mesmo tempo que há também maior foco nos setores onde existe grande penetração de importações. Além disso, fatores de relações bilaterais, como disputas e retaliações entre dois países da mesma forma afetam positivamente a abertura das investigações. O governo atuou mais fortemente contra grupos de indústria e países que com frequência peticionaram e produziram investigações contra o Brasil.

Fatores similares mostram-se correlacionados à decisão de impor de fato medidas antidumping, na fase seguinte à abertura da investigação. Pedidos feitos por associações empresariais e em setores mais concentrados têm maior probabilidade de resultarem em aplicação efetiva. São beneficiados, também, setores geradores de emprego, em uma preocupação de proteger empregos domésticos. Também há um claro direcionamento de medidas para importações provenientes da China.

De modo geral, o uso do antidumping representou aumento de custos para os demais setores da economia nacional que compram insumos daqueles que têm seu mercado protegido pela política de proteção.

Há aumento de custos, redução de comércio, queda de produtividade, elevação de margens de lucros e poder de mercado de setores concentrados. Todos esses efeitos apontam a importância do comedimento no uso de medidas antidumping. O fato de que um setor

específico da economia está sendo prejudicado por importações não é condição suficiente para se impor restrições a elas. É preciso levar em conta o interesse geral da economia nacional, ou seja, de todas as demais empresas, dos consumidores e o impacto potencial sobre o crescimento econômico.

No **Capítulo 24**, Gustavo Guimarães e Marcos Mendes analisam os custos e distorções decorrentes da política de exigência de conteúdo local na exploração de óleo e gás. Essa política, que consiste em exigir a aquisição de insumos junto a empresas sediadas no país, tem grande apelo político, seja pela promessa de geração de emprego, seja pelo estímulo à criação de uma cadeia de fornecedores ou pela atraente ideia de transformar a exploração de produtos primários em uma atividade econômica mais complexa, que agregue mais valor.

Todos esses argumentos são questionáveis, e ignoram os efeitos colaterais e os custos econômicos da estratégia, que frequentemente superam seus benefícios: empresas são forçadas a comprar insumos piores a preços mais altos; há riscos de atraso que impõem alto custo de capital imobilizado; a imposição de metas quantitativas e detalhadas impede a empresa de minimizar custos por meio de alterações na composição dos insumos; há elevado custo administrativo na comprovação do cumprimento das regras ou na contestação judicial das punições.

Condição necessária para que uma política de conteúdo local tenha sucesso é que o governo tenha tradição de transparência, probidade, eficiência e baixa captura por interesses privados. É grande o espaço para descaminho quando se combinam: (a) decisões administrativas em substituição a regras de mercado, (b) setores produtivos previamente escolhidos, (c) benefícios concentrados em alguns atores e (d) custos não transparentes que se repartem de forma difusa por toda a sociedade.

O capítulo mostra que as exigências de conteúdo local foram se tornando cada vez mais rígidas, elevando os efeitos colaterais negativos.

Uma reforma realizada em 2017, que minorou a intensidade das exigências, resultou em significativa melhoria na atratividade e concorrência nos leilões de áreas de exploração, refletida em ágios elevados e grande número de participantes. Não obstante esse sucesso, os setores protegidos pela política pressionam pela reversão da reforma e volta do *status quo* anterior.

No **Capítulo 25**, Isabela Duarte examina o programa de incentivo à indústria automobilística, Inovarauto, posteriormente transformado no Programa Rota 2030. Criado em 2012, seu objetivo oficial era, por meio de incentivos fiscais, "apoiar o desenvolvimento tecnológico, a inovação, a segurança, a proteção ao meio ambiente, a eficiência energética e a qualidade dos automóveis, caminhões, ônibus e autopeças". Contudo o estudo mostra que o principal objetivo do programa era criar uma reserva de mercado, protegendo a indústria nacional da concorrência de automóveis importados.

O programa estabeleceu um regime tributário desenhado para inviabilizar a importação de veículos automotores por empresas que não tivessem produção ou projetos de produção no país. Para importar veículos para o Brasil, empresas pagariam não apenas o imposto de importação já estabelecido no valor máximo de 35%, mas também arcariam com um diferencial de 30 pontos percentuais em impostos indiretos. Ademais, havia exigência de produção mínima em território nacional e de conteúdo local nas peças e equipamentos utilizados.

Certamente a produção de automóveis menos poluentes ou mais seguros beneficia a sociedade. Entretanto, fazer isso por meio de incentivos fiscais e reserva de mercado não é forma mais eficiente. Os principais países produtores de automóveis utilizam meios de regulação, que impõem critérios mínimos de segurança veicular e de emissões de gases.

O incentivo à inovação também não justifica benefícios fiscais, pois não há evidências de que as atividades de inovação da indústria automotiva teriam um retorno mais expressivo do que as atividades de

inovação de outros setores. Além do mais, não há razão para crer que uma política setorial temporária seria capaz de incentivar empresas a alterarem sua estratégia global de inovação e transferir uma parte significativa de seu processo de pesquisa para um país que concentra apenas uma parcela de sua produção e não oferece condições competitivas em termos de capital humano ou de infraestrutura de pesquisa.

Vale ressaltar que mesmo antes da criação do programa a indústria automotiva local já contava com forte estrutura de proteção e subsídio. Além disso, o Inovar-Auto conflitava com acordos comerciais dos quais o Brasil é signatário. De fato, ele foi condenado por um painel da Organização Mundial do Comércio (OMC).

A despeito desses fatores contrários, e da inexistência de evidências quantitativas de benefícios sociais do Programa, ele foi cosmeticamente redesenhado, visando driblar os óbices apontados pela OMC e relançado sob o nome de Rota 2030, mantendo a histórica proteção e subsídio à indústria automobilística instalada no país.

CAPÍTULO 1

EXPANSÃO FISCAL DURANTE O SUPERCICLO DE COMMODITIES

Bráulio Borges e Samuel Pessoa

INTRODUÇÃO

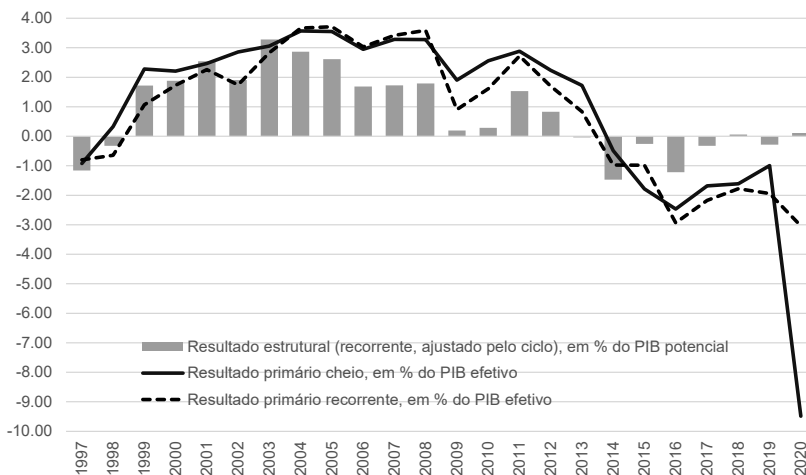
O Brasil adotou uma série de reformas institucionais importantes na seara fiscal no final dos anos 1990 e começo dos anos 2000. É preciso destacar a federalização da dívida dos governos regionais, que foi combinada a programas de privatização dos bancos estaduais e à proibição de emissão de dívida mobiliária por tais entes, bem como salientar a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000, que introduziu um conjunto de padrões e regras fiscais, nacionais e subnacionais.[1]

Nesse mesmo período, no âmbito da celebração de alguns acordos com o Fundo Monetário Internacional (FMI) — que forneceram liquidez em moeda estrangeira para o Brasil, tendo como pano de fundo uma sequência de crises internacionais e uma elevada vulnerabilidade externa de nossa economia —, a execução da política fiscal doméstica passou a atuar de modo a buscar a consecução de metas anuais de *superavit* primários expressivos definidas pelo FMI (após uma sequência de *deficit* entre 1996 e 1998 em bases recorrentes). Boa parte dessa consolidação fiscal

1. Para uma descrição mais detalhada das instituições fiscais brasileiras entre 1993 e 2002 ver Portugal (2017), Ferreira e Andrade (2017) e Giambiagi (2017).

adveio de aumentos de carga tributária recorrente (cerca de 6 p.p. do PIB entre 1997 e 2005), em especial de tributos indiretos.

O Gráfico 1 apresenta a evolução temporal dos resultados primários cheios, em bases recorrentes, bem como uma estimativa do resultado primário estrutural (que desconta, do resultado recorrente, os impactos estimados do ciclo econômico sobre a arrecadação recorrente). Interessante notar que o fim do acordo com o FMI, a partir de 2006, esteve associado a uma redução permanente do resultado primário estrutural, com parte desse movimento sendo explicado por uma aceleração dos investimentos públicos: na média 1999-2005, os investimentos do Governo Geral equivaleram a 1,7% do PIB a.a., passando para pouco mais de 2% do PIB a.a., a partir de 2006 (vale lembrar que o Programa de Aceleração do Investimento (PAC), foi lançado em 2007).[2]

Gráfico 1: Brasil: resultado primário do Governo Geral em diferentes conceitos no período 1997-2020

Fonte: Observatório de Política Fiscal do Ibre-FGV.

2. Ou seja: a queda do resultado primário estrutural não significou queda da poupança primária estrutural do Governo Geral na mesma magnitude, já que parte da redução do primeiro se explicou pelo aumento dos gastos com investimentos em ativos fixos pelo Governo Geral. Isso, contudo, não diz nada sobre os retornos econômicos e sociais desses novos investimentos.

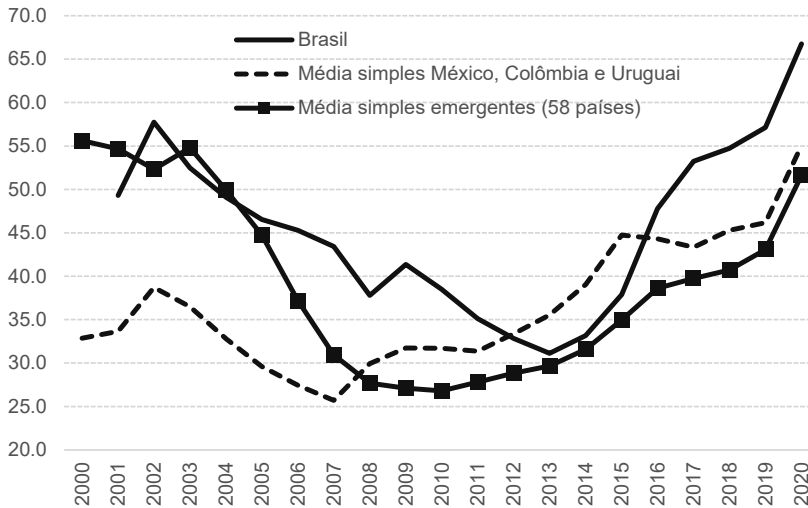
As políticas descritas nos parágrafos anteriores contribuíram, em conjunto com outros fatores, para gerar uma inflexão da trajetória do endividamento público brasileiro. Antes desse ajuste, a dívida líquida do setor público (DLSP) havia passado de cerca de 29% do PIB em 1995 para quase 52% em 2001, aproximando-se dos 60% em 2002 com a forte depreciação cambial observada naquele período, em um contexto no qual o Brasil ainda sofria do chamado "pecado original" (com parte relevante da dívida pública atrelada diretamente a oscilações cambiais)[3].

Com o ajuste fiscal, a DLSP voltou para o patamar de 30% em 2012/2013, nível semelhante àquele dos países usualmente comparados ao Brasil. O Gráfico 2 apresenta o critério de dívida líquida do Governo Geral, DLGG, que exclui as dívidas líquidas do Banco Central e das estatais não dependentes[4] — e permite comparações internacionais.

3. O leitor mais atento deve ter reparado que a análise da dinâmica do endividamento público levou em conta indicadores de dívida líquida. Esse era o conceito mais acompanhado pelos analistas brasileiros até 2008/2009. A partir de então, por conta de uma série de capitalizações dos bancos públicos, que elevavam a dívida bruta, mas não a líquida (ao menos em um primeiro momento), o conceito de dívida líquida foi sendo relegado a segundo plano por boa parte dos analistas (algo que ainda permanece até hoje). Contudo trabalhos empíricos já não tão recentes do FMI (Hadzi-Vaskov & Ricci, 2016, e Henao-Arbelaez & Sobrinho, 2017) apontam que, para países emergentes, de fato algum critério de dívida líquida é o conceito mais relevante na determinação do risco-país percebido pelos mercados (já controlado por fatores mais ligados à solvência externa, entre outros condicionantes identificados). Vale notar, ademais, que esses créditos do Governo Geral junto aos bancos públicos, que passaram de 0,5% do PIB em 2007 para quase 10% do PIB em 2015, já recuaram a cerca de 2% do PIB em 2021, devendo se aproximar de zero em 2022/23. Além disso, a introdução, a partir de 2021, de um novo instrumento de gestão da liquidez para o Banco Central do Brasil (o depósito voluntário remunerado) reforça a prescrição de se observar a dívida líquida, já que esse conceito de endividamento não é afetado por esse novo instrumento (em contraste com o conceito de dívida bruta do Governo Geral estabelecido pelo BCB desde 2007, que é aquele que tem balizado as projeções de sustentabilidade fiscal no Brasil já há quase uma década: ele poderá recuar em até 16 p.p. do PIB caso a autoridade monetária opte por substituir todo o estoque de operações compromissadas em mercado por depósitos voluntários remunerados).

4. A série histórica de DLSP se inicia em 1981, ao passo que a série de DLGG tem início apenas em 2001. Embora a DLSP seja mais abrangente do que a DLGG, elas são muito

Gráfico 2: Dívida líquida do Governo Geral: 2000-2020 (% do PIB)

Brasil
Média simples México, Colômbia e Uruguai
Média simples emergentes (58 países)

Fontes: Banco Central do Brasil e FMI (IMF Fiscal Monitor — abril de 2021).

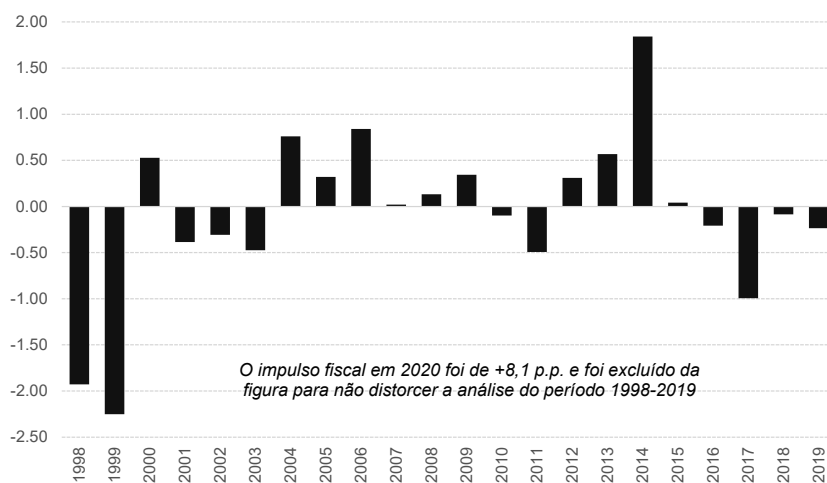
Contudo o aparente sucesso da política fiscal brasileira sugerido pela dinâmica do endividamento público entre 2003 e 2012/2013 esconde uma série de fragilidades que explicariam ao menos parte da forte deterioração que passou a ser observada de 2014 em diante.

Embora a figura anteriormente mostrada deixe evidente que houve um aumento relevante do endividamento público disseminado dentre os países emergentes e em desenvolvimento ao longo da década de 2010, sobretudo após o término do chamado “superciclo de commodities” (que durou de 1999 a 2011, segundo a datação de Reinhart, Reinhart & Trebesch, 2016), a elevação da dívida pública no Brasil foi ainda mais acentuada principalmente quando comparada à média simples de México, Colômbia e Uruguai (países que mantiveram, ao

próximas entre si em termos numéricos. Ademais, entre 2008 e 2019 suas dinâmicas foram muito semelhantes, por conta da existência do mecanismo de equalização cambial.

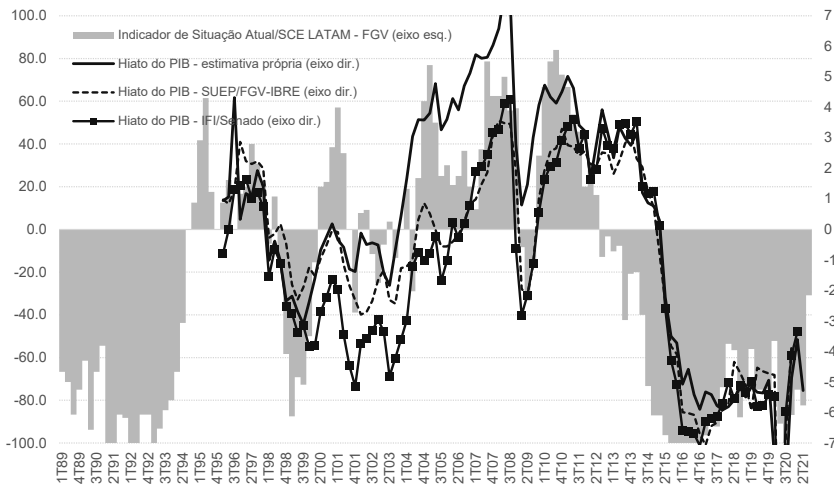
longo da década passada, o *status* de grau de investimento — posição que o Brasil conquistou em 2008 e perdeu em 2015).

De fato, houve uma expressiva deterioração do resultado fiscal estrutural brasileiro após a grande crise financeira global de 2008-2009, sobretudo de 2012 em diante, como já registrado no Gráfico 1. O Gráfico 3 mostra que a política fiscal doméstica, que já vinha sendo expansionista desde 2004, foi ainda mais em 2012-2014, de modo a tentar mitigar o forte impacto negativo, sobre o quadro macroeconômico doméstico, da reversão dos preços internacionais das commodities e da piora das condições financeiras internacionais a partir de 2013 (*taper tantrum*), além de ter sido influenciada pelo ciclo político-eleitoral (já que em 2014 ocorreriam eleições gerais no Brasil).

Gráfico 3: Brasil: impulso fiscal do Governo Geral: 1998-2019 (negativo da variação do resultado primário cheio, ajustado pelos impactos do ciclo sobre as receitas recorrentes, em p.p. do PIB)

Fonte: Observatório de Política Fiscal do Ibre-FGV.

Contudo esse estímulo fiscal se dava em um contexto no qual a economia brasileira vinha operando persistentemente em situação de hiperemprego pelo menos desde 2005/2006, como aponta o Gráfico

4. Embora esse diagnóstico não fosse tão claro em "tempo real", o fato é que *a posteriori* as estimativas de posição cíclica da economia são quase unânimes em apontar para esse quadro, algo que também encontra respaldo na dinâmica da própria inflação, sobretudo dos núcleos, como sugere o Gráfico 5[5].

Gráfico 4: Índices de posição cíclica da economia brasileira: 1989-2021

Fontes: Ibre-FGV, IFI-Senado e estimativas dos próprios autores.

Com efeito, a política fiscal brasileira foi pró-cíclica durante boa parte das últimas décadas, em particular ao longo do superciclo de commodities, como percebemos pelo Gráfico 6. Como se verá ao longo deste capítulo, políticas fiscais pró-cíclicas são prejudiciais ao crescimento de longo prazo e à estabilização das flutuações econômicas de curto prazo. Uma política fiscal contracíclica faz parte do que se caracterizará adiante como "política fiscal inteligente".

5. Forbes (2019) apontou, estudando diversos países, que a inflação varejista cheia doméstica passou a ser cada vez mais determinada por fatores globais (como oscilações de preços de commodities e o hiato do produto global, entre outras), ao passo que a dinâmica da inflação dos núcleos de bens e serviços e dos salários continua sendo um processo mais afetado por condicionantes domésticos.

Tomando por base o ano de 1998, somente em 2000, 2011 e 2020 essa postura foi contracíclica. É importante notar que as receitas com royalties passaram de cerca de 0,3% do PIB em 2001 para 0,9% do PIB em 2019, em um contexto no qual 65% delas são direcionadas a estados e municípios, além de serem receitas livres, "descarimbadas", que podem ser gastas em qualquer tipo de política pública (inclusive na contratação de funcionários públicos — uma despesa permanente).

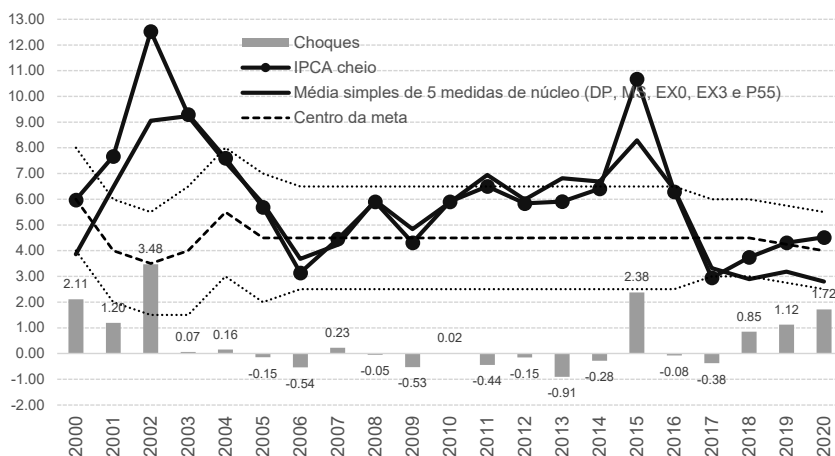
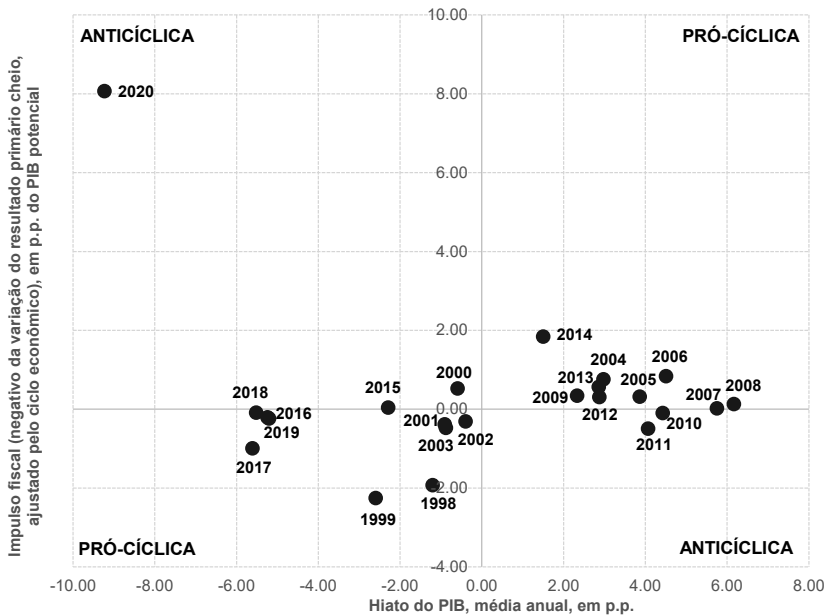
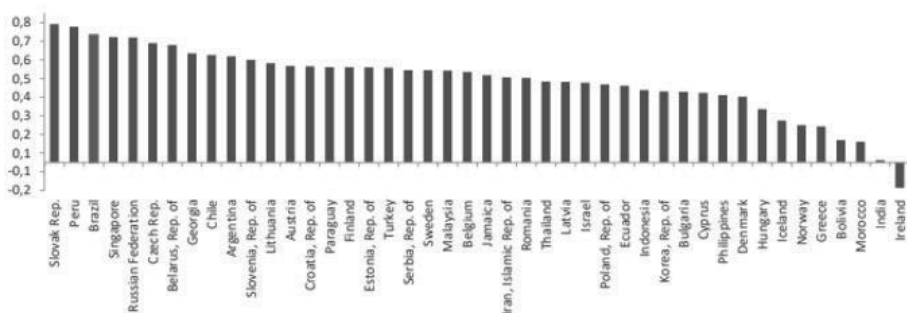
Gráfico 5: Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA): índice cheio e médias de medidas de núcleo: 2000-2020 (variação percentual anual)

Fontes: Banco Central do Brasil e IBGE.

Gráfico 6: Orientação da política fiscal brasileira em relação ao ciclo econômico

Fonte: Observatório de Política Fiscal FGV-IBRE.

Isso certamente ajuda a entender por que, a despeito de a participação direta do setor de commodities no PIB ser significativamente menor no Brasil do que em outros países exportadores líquidos desses produtos, a correlação contemporânea entre as variações do PIB e as variações dos preços internacionais das commodities no Brasil foi uma das mais elevadas nas últimas décadas, como se vê no Gráfico 7.

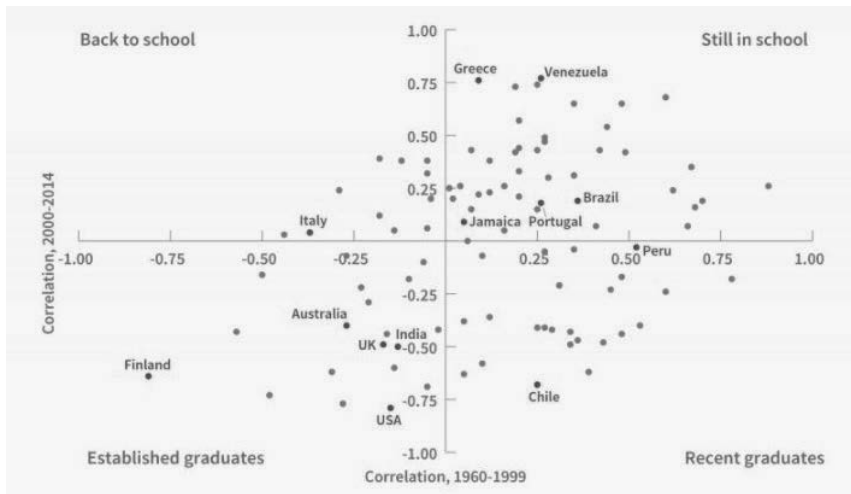
Gráfico 7: Correlação entre a taxa de crescimento do PIB e a taxa de crescimento de preço de commodities não energéticas: coeficiente de correlação entre as taxas acumuladas em quatro trimestres: 1996-2019

Fonte: Banco Mundial. Elaborado pelo Grupo de Conjuntura Dimac/Ipea.

O contraste com a postura fiscal observada na economia chilena — muito mais dependente das commodities do que o Brasil — não poderia ser mais evidente: o Chile foi um dos poucos países emergentes que "surfou na onda" do superciclo de commodities com uma política fiscal claramente anticíclica. Isso se deveu em boa medida à adoção, a partir de 2001, de um arcabouço fiscal que passou a ter como metas os resultados fiscais estruturais (ou seja, líquidos dos impactos estimados do ciclo econômico e das oscilações dos preços internacionais do cobre sobre as receitas), entre outros aspectos[6].

Vale notar, como mostra o Gráfico 8, que nem sempre foi assim: a guinada chilena aconteceu justamente a partir da adoção dessa regra fiscal. Até então, o Chile mimetizava o padrão observado em boa parte das economias emergentes e em desenvolvimento, caracterizado por políticas fiscais pró-cíclicas. O Gráfico 8 também revela que

6. Para mais detalhes, ver Fuentes, Schmidt-Hebbel & Soto (2021). Além de descrever minuciosamente o arcabouço chileno e sua evolução, os autores também realizaram uma revisão bibliográfica dos trabalhos que buscaram avaliar os impactos macroeconômicos associados a esse novo regime fiscal. Os trabalhos apontam que o crescimento médio do PIB chileno foi maior e menos volátil. Ademais, a volatilidade da taxa de câmbio (nominal e real) e da taxa de juros também se reduziu, entre outros efeitos macroeconômicos favoráveis.

os aprimoramentos do arcabouço fiscal brasileiro listados no começo desta seção atuaram para reduzir a pró-ciclicalidade da política fiscal doméstica em 2000-2014 versus 1960-1999, mas sem "mudar o sinal" (com o Brasil "ainda na escola" no período mais recente).

Gráfico 8: Correlação entre o componente cíclico da despesa real do governo e a variação real do PIB — vários países: 1960-1999 versus 2000-2014

Fonte: Frankel, Vegh e Vuletin (2011). Extraído de *The Reporter*, 4 dez. 2015.

Convém assinalar que, no passado, esse padrão pró-cíclico da política fiscal nas economias menos desenvolvidas tinha como um dos fatores determinantes a virtual ausência de mercados locais de dívida na maioria desses países, fazendo com que boa parte do financiamento de seus *deficit* públicos ocorresse por meio de captações externas. Assim, os países aproveitavam esses momentos de bonança dos fluxos de capitais globais para elevar seu endividamento e impulsionar os gastos públicos (e a própria economia), gerando o padrão pró-cíclico identificado nos dados observados[7].

7. Bianchi, Ottonello & Presno (2021) apontam que, quando os governos de países periféricos se financiam por meio de captações no exterior, em moeda forte, a resposta ótima

Não obstante, o aprofundamento de mercados domésticos de dívida, em moeda local, especialmente após vários desses países terem logrado êxito em controlar processos inflacionários crônicos, passou a permitir potenciais mudanças de postura da política fiscal em direção à anticiclicalidade, algo benéfico ao próprio crescimento econômico de médio e longo prazo (como será explorado em maior detalhe na próxima seção).

Feita esta introdução, este capítulo se estrutura da seguinte maneira: na próxima seção iremos explorar em maiores detalhes os contornos gerais de uma política fiscal ideal, já levando em conta a visão mais recente sobre o papel que ela deveria desempenhar; na seção seguinte, tentaremos realizar algumas análises contrafactuais para a economia brasileira, levando em conta uma postura da política fiscal distinta daquela efetivamente observada nas últimas duas décadas, em especial ao longo do superciclo de commodities (1999-2011); por fim, temos algumas considerações finais.

2. UMA REFERÊNCIA DE POLÍTICA FISCAL IDEAL

Como sabemos, a política fiscal pode interferir no desempenho macroeconômico de um país por meio de diversos canais. Uma das formas diz respeito à sua orientação em relação aos ciclos econômicos mais de curto prazo, algo que naturalmente acaba interagindo com a atuação da política monetária, sobretudo nos países que adotam regimes de metas de inflação e que têm regimes de câmbio flutuante.

Para além disso, a perspectiva de sustentabilidade e solvência fiscal determinam, entre outros fatores, a percepção de risco de um país, algo que afeta as taxas de juros longas/de equilíbrio, a taxa de câmbio nominal e real, a magnitude e mesmo o sinal dos multiplicadores fiscais, bem como a própria efetividade da política monetária (no

da política fiscal a recessões domésticas é uma atuação pró-cíclica, mesmo sob a presença de elevados multiplicadores fiscais keynesianos.

âmbito da discussão sobre dominância fiscal versus dominância monetária). Por fim, a política fiscal, por meio da tributação, desoneração/subsídios e gastos (incluindo tamanho, desenho, composição, entre outros aspectos) pode afetar o crescimento econômico de médio e longo prazo, assim como o bem-estar das sociedades em uma acepção mais ampla.

Portanto, há diversos objetivos a serem cumpridos pela política fiscal. Nesse contexto, o FMI tem defendido, pelo menos desde 2017, o conceito denominado de *smart fiscal policy* (política fiscal inteligente) como um balizador para o desenho das instituições fiscais dos países. Trata-se de um conjunto de diretrizes que reconhece a existência de diversas frentes ativas de atuação da política fiscal e do próprio Estado em termos do desenvolvimento econômico e social de um país.

Na visão do FMI, são cinco os principais elementos definidores de uma política fiscal inteligente — apresentados a seguir, já com algumas qualificações adicionais:

> 1) ela deve ser anticíclica, atuando de forma coordenada com a política monetária para suavizar as flutuações econômicas mais de curto prazo dos países, de modo a viabilizar que se opere próximo do quadro de pleno-emprego na maior parte do tempo. No caso da política fiscal, isso pode ser feito tanto por meio da introdução e aprimoramento dos estabilizadores automáticos (nas receitas e despesas governamentais), como também pela construção de espaço fiscal nos momentos de bonança para permitir ações discricionárias mais agressivas e tempestivas nos momentos de crise econômica mais severas e duradouras (sem que isso gere uma piora expressiva, e mesmo contraproducente, da percepção de solvência fiscal). Nesse contexto, as regras fiscais devem ter "cláusulas de escape" bem definidas, além de "regras de retorno" com alguma suavização e prevendo algumas condicionalidades (associadas ao estágio do ciclo econômico, por exemplo).
>
> 2) A política fiscal deve ser amigável ao crescimento econômico de médio e longo prazo, bem como ao bem-estar (reconhecendo que este último não depende apenas da renda *per capita* agregada de um país). Desse

modo, o desenho da tributação deve ser pouco distorcivo, buscando a neutralidade em termos de eficiência econômica, a mitigação de externalidades negativas e combatendo outros resultados não desejáveis (como excesso de poder de mercado). Ademais, as políticas de gastos devem ter foco em resultados, privilegiando ações que envolvam investimentos em infraestrutura com elevado retorno econômico e social, bem como investimentos em capital humano. Idealmente, tais políticas deveriam ser avaliadas de forma sistemática, com processos institucionalizados de escolha, alteração e extinção.

3) A política fiscal deve ser inclusiva. Isso envolve a adoção de políticas de tributação progressivas e políticas de gastos mais focalizadas em quem realmente precisa mais, além da presença de uma rede de proteção social abrangente para apoiar boa parte da população, sobretudo os mais vulneráveis, em relação às oscilações de mercado. Vale notar que uma maior equidade, no sentido de menores desigualdades de oportunidade, acaba impulsionando o próprio crescimento potencial. Além disso, uma desigualdade muito elevada de resultados, não importa se originada de desigualdades de puro esforço ou de oportunidades, acaba alimentando instabilidade política e mesmo a emergência de governos populistas, impulsionando círculos viciosos que podem gerar "tragédias de crescimento/desenvolvimento" (como no caso argentino). Com efeito, a política fiscal deve atuar tanto em ações mais pré-distributivas como nas redistributivas.

4) A política fiscal deve estar amparada em uma forte capacidade de arrecadação. Como muitas políticas públicas executadas por meio de gastos devem perdurar por muitos anos e ter uma certa previsibilidade orçamentária, é importante que a arrecadação de recursos pelos governos seja pouco volátil — algo que depende da própria estabilização dos ciclos econômicos, mas também do desenho do sistema tributário. Receitas altamente voláteis e finitas, como aquelas associadas a royalties pela exploração de recursos naturais, devem ter um tratamento diferenciado, que leve em conta inclusive questões de equidade intergeracional.

5) A política fiscal deve ser prudente. Isso significa dizer que os momentos de *boom* econômico devem ser aproveitados para a construção de "espaço fiscal" e que a calibragem numérica das metas fiscais deve ser feita

> com algum conservadorismo, sem, no entanto, deixar de levar em conta todos os aspectos mencionados anteriormente. Em função dos problemas associados à chamada inconsistência intertemporal e ao viés de curto prazo que naturalmente emerge em democracias com eleições regulares, justifica-se a adoção de regras fiscais (incluindo aí a criação de instituições fiscais independentes/conselhos fiscais para monitorar o cumprimento dessas regras e mesmo sugerir aprimoramentos no arcabouço de regras). Tanto o desenho como a calibração numérica dessas regras fiscais devem estar alinhados aos demais objetivos da política fiscal listados anteriormente.

No caso do primeiro elemento, vale a pena levantar alguns pontos adicionais, que reforçam e qualificam a recomendação de que a política fiscal seja anticíclica. Em primeiro lugar, cada vez mais estudos empíricos apontam que recessões são eventos altamente regressivos, no sentido de afetarem mais negativamente a parcela da população com menor estoque de capital humano e que muitas vezes não está totalmente resguardada pela rede de proteção social (como no caso dos trabalhadores informais e da chamada *gig economy*). Assim, a estabilização macroeconômica é algo desejável por também viabilizar um desenvolvimento econômico e social mais inclusivo — e isso, por sua vez, gera ganhos econômicos de médio e longo prazo (ver, por exemplo, Cingano, 2014)

Em segundo lugar, trabalho recente de economistas do FMI (Cerovic et al., 2018) aponta que um dos principais previsores de crises fiscais são quadros de economia superaquecida, algo que é potencializado pelo nível inicial da dívida antes da emergência dessa crise. Portanto, a orientação da política fiscal em relação ao ciclo também está associada à própria solvência do setor público.

Em terceiro lugar, Brüeckner e Carneiro (2015), a partir de uma base de dados que engloba 175 países ao longo do período 1980-2010, chegam à conclusão de que a volatilidade dos termos de troca

afeta negativamente o crescimento econômico médio daqueles países nos quais a política fiscal é pró-cíclica.

Em quarto lugar, há cada vez mais trabalhos empíricos que sugerem a existência do fenômeno conhecido como histerese econômica (ou *scarring*, termo em inglês que vem sendo utilizado mais comumente no debate atual)[8]. Nos últimos 40 anos, a visão predominante entre os economistas tratou os ciclos econômicos de maneira praticamente independente das discussões sobre crescimento[9]. Acreditava-se que as políticas tradicionais de gestão da demanda agregada (monetária e fiscal) podiam causar apenas distúrbios passageiros, com pouca ou nenhuma influência sobre o PIB potencial (isto é, a capacidade de oferta de bens e serviços da economia).

Vale notar que a palavra *histerese* deriva do grego e significa "retardo". Na física, ela é utilizada para descrever a tendência de um sistema conservar as suas propriedades na ausência de novo estímulo. Na economia, ela pode ser resumida da seguinte maneira: a posição cíclica da economia pode afetar sua tendência de crescimento (tanto o nível como a taxa de variação). Ou seja, se a economia sofre um choque que a desvia de seu pleno-emprego (choque de demanda), seus efeitos podem ser muito persistentes, e até mesmo permanentes em alguns casos. É um conceito que se aproxima bastante daquele de *path dependence* (dependência da trajetória) — e, como tal, dá margem para a emergência de múltiplos equilíbrios[10].

A histerese econômica pode se manifestar por vários canais. Primeiro, por meio do desemprego de longa duração, erodindo o estoque de capital humano, sobretudo aquele adquirido pelo acúmulo de experiências e treinamentos no ambiente de trabalho. Segundo, pelo

8. Para mais detalhes, ver o ótimo *survey* sobre o tema feito por Cerra, Fatas e Saxena, 2020.

9. Com exceção do campo dos ciclos reais de negócios, que considerava que a economia estaria o tempo todo no pleno-emprego.

10. A possibilidade de múltiplos equilíbrios vai de encontro à hipótese de ergodicidade muitas vezes embutida/adotada nos modelos macroeconômicos mainstream.

fenômeno conhecido como "fuga de cérebros", o que também reduz o capital humano — neste caso, de qualificação mais elevada, afetando a capacidade de inovação do país. Terceiro, pelo aumento da obsolescência do estoque de capital físico, com reflexos na produtividade sistêmica. Quarto, pelo rebaixamento de expectativas dos agentes (*belief scarring*), por exemplo, desestimulando a assunção de riscos. Ademais, a interação de quadros em que a economia opera persistentemente abaixo do pleno-emprego com o ambiente político dá margem para a emergência de instabilidade política e social, bem como de medidas populistas em momentos mais próximos às eleições (sobretudo em países pobres e/ou muito desiguais).

De fato, Fatas & Mihov (2013), usando dados para 93 países, identificaram um impacto negativo e relevante (cerca de -0,74 p. p. ao ano) sobre o crescimento econômico de longo prazo naqueles países com maior volatilidade da política econômica. A definição empírica de volatilidade adotada pelos autores corresponde justamente a variações dos gastos governamentais não previstas pelo ciclo econômico (ou seja, que desviariam de uma espécie de "regra de Taylor" para a política fiscal, em que o padrão esperado seria alguma anticiclicalidade dessa política[11]). Do mesmo modo, McManus e Ozkan (2015) perceberam, com base em uma amostra com 114 países entre 1950 e 2010, que os países em que a política fiscal é pró-cíclica apresentam taxas menores de crescimento econômico, maior volatilidade do produto e taxas de inflação mais elevadas. Vegh e Vuletin (2014) vão além e identificam uma relação de causalidade entre políticas fiscais pró-cíclicas (anticíclicas) colocadas em prática durante momentos de crise e elevações (reduções) da taxa de pobreza, da desigualdade de renda, da taxa de desemprego e dos conflitos domésticos.

11. "We construct a measure of policy volatility based on the variance of unforecastable changes in government consumption. We interpret this variance as the aggressiveness with which politicians use spending for reasons other than smoothing the business cycles."

Com efeito, as políticas de estabilização macroeconômica também podem afetar o crescimento econômico de médio e longo prazos, assim como o bem-estar da sociedade e a própria estabilidade política. Uma vez que a política monetária tradicional nem sempre é capaz de cumprir, sozinha, a tarefa de estabilizar os ciclos — até mesmo por conta da não observação, na prática, do resultado teórico conhecido como "divina coincidência"[12] —, uma postura ativa da política fiscal complementa a atuação da política monetária, assim como as chamadas políticas macroprudenciais.

3. UM CONTRAFACTUAL PARA A POLÍTICA FISCAL BRASILEIRA

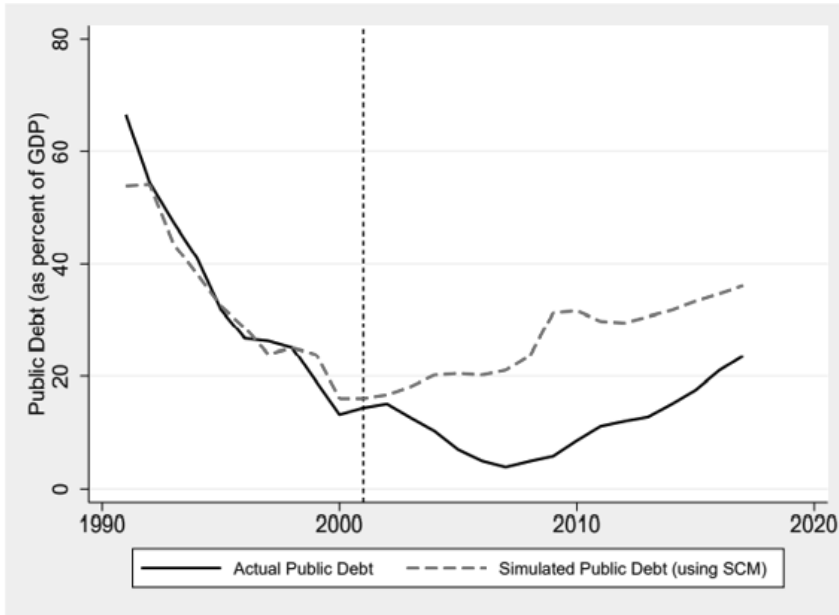
Antes de apresentar alguns exercícios contrafactuais para a dinâmica dos indicadores fiscais brasileiros ao longo do período do superciclo de commodities (1999-2011), sobretudo após o término do acordo com o FMI (a partir de 2006, quando o Brasil quitou todos os empréstimos junto ao organismo multilateral), é interessante mostrar alguns exercícios recentes que buscaram construir contrafactuais para economias latino-americanas que também são exportadoras líquidas de commodities.

O caso mais óbvio, como já explorado nas seções anteriores deste trabalho, é o chileno, uma vez que seu arcabouço fiscal foi desenhado de forma a levar em conta explicitamente os ciclos econômicos (muito dependentes dos ciclos dos preços de commodities), bem como os ciclos dos preços internacionais dos principais produtos minerais exportados pelo Chile (notadamente o cobre).

Fuentes, Schmidt-Hebbel e Soto (2021), utilizando o método de controle sintético e levando em conta uma amostra de 73 países entre 1982 e 2017, estimaram que a dívida bruta chilena teria sido quase 20 p.p. do PIB maior em 2017, caso o país não tivesse adotado o

12. A "divina coincidência" estabelece que, quando a inflação está na meta, a economia automaticamente está operando no pleno-emprego. Com efeito, na presença dessa condição, manter a inflação na meta corresponderia a um sinônimo perfeito de estabilização macroeconômica.

arcabouço de metas fiscais estruturais a partir de 2001, como mostra o Gráfico 9, extraído do artigo citado.[13]

Gráfico 9: Chile: dívida pública bruta observada versus simulação contrafactual em 1990-2019 (% do PIB)

Note: The simulated counterfactual is obtained using synthetic control methods.

Fonte: Fuentes, Schmidt-Hebbel e Soto (2021).

Vale lembrar que o Chile chegou a ter uma dívida pública líquida negativa em cerca de 20% do PIB em 2008, por conta da forte acumulação de recursos em moeda estrangeira em dois fundos soberanos (que hoje possuem ativos financeiros equivalentes a cerca de 8% do PIB chileno)[14].

13. Os autores optaram por não utilizar o indicador de endividamento líquido, pois isso reduziria consideravelmente o tamanho da amostra utilizada no exercício (tanto em termos de países, como em termos da extensão temporal dos dados).

14. Embora formados por ativos denominados em moeda estrangeira, os recursos que viabilizaram a expansão dos saldos desses fundos chilenos se originaram de superavit fiscais nominais ao longo de diversos anos.

É útil lembrarmos que política fiscal contracíclica não equivale à adoção pelo país de um fundo soberano. De fato, nós criamos um fundo soberano em 2008 e mantivemos, como temos tratado no capítulo, uma política fiscal pró-cíclica. A existência de um fundo soberano de fato pode constituir um elemento importante na construção de um arcabouço institucional que garanta a contraciclidade da política fiscal, mas não é condição necessária nem suficiente para isso.

Outro caso interessante, para o qual também está disponível um exercício semelhante que utiliza a técnica de controle sintético, é o colombiano: o país adotou metas de resultado fiscal estrutural a partir de 2011 ("pico" do superciclo de commodities) com o objetivo de recuperar, junto às principais agências de classificação de risco, o *status* de grau de investimento — posição que perdera em 1999.

Como apontaram Arbelaez, Benitez, Steiner e Valencia (2021), embora a dinâmica do endividamento público líquido colombiano tenha apresentado evolução bastante distinta, para pior, em relação ao que se projetava em 2011/2012 (quando da adoção dessa regra fiscal de resultado estrutural), ainda assim sua evolução foi menos desfavorável do que poderia ter sido caso não tivesse adotado essa regra fiscal. A dívida pública líquida seria cerca de 12 p.p. maior, em 2017, caso a Colômbia não tivesse adotado a meta de resultado fiscal estrutural a partir de 2011. Vale notar que o país é um importante exportador líquido de petróleo e derivados e o colapso dos preços dessas commodities energéticas só viria a acontecer no final de 2014 (cerca de três anos após o início da *debacle* dos preços das commodities não energéticas). O PIB colombiano, que cresceu cerca de 4,5% a.a. em 2012-2014, desacelerou para uma alta de pouco menos de 2% a.a. em 2016-2017, acelerando para uma taxa de cerca de 3,5% em 2019.

A adoção dessa regra de resultado fiscal estrutural pela Colômbia foi suficiente para que recuperasse a posição de grau de investimento ainda em 2011 e a mantivesse nos anos seguintes, mesmo com a forte

desaceleração do crescimento e alta do endividamento[15]. Importante lembrar que o Chile, quando adotou seu arcabouço estrutural, em 2001, já possuía esse *status* de grau de investimento em níveis bastante elevados.

O Peru é outro país latino-americano e exportador líquido de commodities que passou a adotar uma meta de resultado fiscal estrutural, com ajustes pelo ciclo do PIB e dos preços dos principais produtos por ele exportados (commodities metálicas, incluindo pedras e metais preciosos). Concebida em 2012 e promulgada em 2013, a versão aprimorada da Lei de Responsabilidade Fiscal peruana determinou que, a partir de 2015, o país adotaria uma meta fiscal baseada em resultados primários estruturais em porcentagem do PIB potencial. Ou seja, a mudança ocorreu já em meio à fase de descompressão dos preços internacionais de commodities.

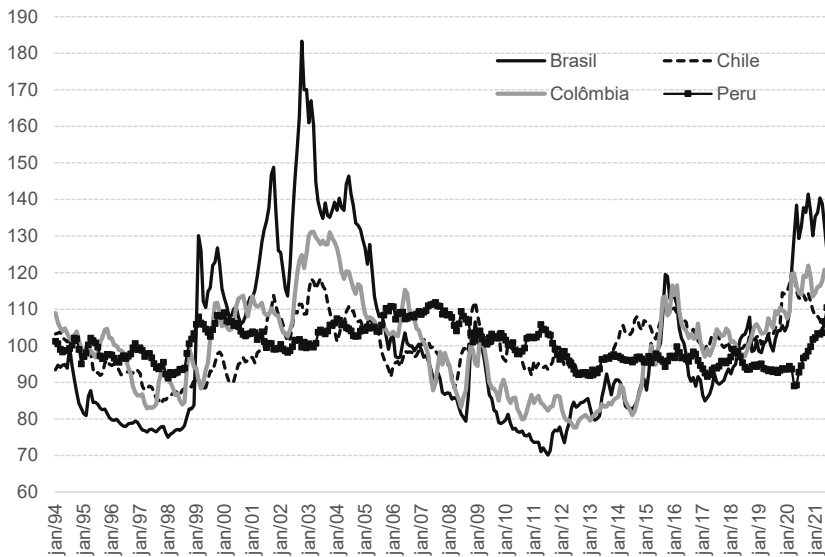
Mendoza et al. (2021) calibraram um modelo DSGE para a economia peruana a fim de construir um contrafactual que levasse em conta diferentes regras fiscais no período 2000-2019. Durante boa parte desse período o país conviveu efetivamente com regras para definir limites de *deficit* e um teto para os gastos primários (com reajustes reais positivos, em geral seguindo a estimativa de crescimento do PIB potencial). Os autores chegaram à conclusão de que a economia peruana teria desfrutado de maior bem-estar caso tivesse adotado a meta de resultado fiscal estrutural durante todo esse período. Além disso, a meta de resultado estrutural reduziria a pró-ciclicalidade dos investimentos públicos em resposta a choques nos preços de commodities, bem como a volatilidade da economia em resposta a choques nas taxas de juros internacionais.

15. A Colômbia voltou a perder esse status junto a algumas agências em 2021, refletindo a expressiva deterioração econômica causada pelo choque gerado pela pandemia. Seu PIB recuou quase 7% em 2020, ao passo que a dívida líquida passou de 43% do PIB em 2019 para 56% em 2020 — sugerindo um threshold de cerca de 50% para esse indicador, separando países emergentes que são grau de investimento daqueles que não são. O Brasil ultrapassou esse limiar em 2016, vale notar.

Ao passarmos para o caso brasileiro, a realização de um exercício de controle sintético não é possível ao avaliar essa questão específica, na medida em que o Brasil, tal como boa parte dos países emergentes e em desenvolvimento, não adotou metas de resultado fiscal estrutural durante o período 1999-2019 (englobando o período de alta e colapso dos preços de commodities). Com efeito, um contrafactual para o caso brasileiro terá que ser construído de outra maneira.

De qualquer modo, vale a pena iniciar essa análise a partir da observação do Gráfico 10, que compara a evolução das taxas de câmbio real e efetiva de Brasil, Chile, Peru e Colômbia. Tais países adotaram regimes de câmbio flutuante logo após a crise russa, no final de 1998. Ademais, 1999 também correspondeu ao ano inicial do superciclo de commodities que iria até 2011, segundo a datação de Reinhart, Reinhart e Trebesh (2016).

Sob regimes de taxa de câmbio nominal flutuante, as chamadas moedas-commodities tendem a reagir a fatores internacionais comuns (como as condições financeiras globais e os preços de commodities) e a fatores domésticos, tanto aqueles ligados aos chamados fundamentos macroeconômicos (solvência externa e fiscal), como aqueles ligados a fatores mais cíclicos (notadamente a postura da política monetária — a qual, por sua vez, também é determinada pela postura da política fiscal, sobretudo em países que operam sob o regime de metas de inflação).

Gráfico 10: Taxa de câmbio real e efetiva, média 1994-2020 = 100

Fonte: BIS.

Certamente chama a atenção a maior volatilidade da taxa de câmbio real e efetiva[16] brasileira em relação às demais. Entre 1999 e 2011, a taxa real brasileira apresentou valorização de quase 38%, situando-se, ao final desse período, em um nível 26% abaixo da média 1994-2020 (referencial que pode ser considerado uma *proxy* do câmbio de equilíbrio macroeconômico). Já no caso do Chile a taxa de câmbio real depreciou 3% entre 1999 e 2011, situando-se, ao final desse período, em nível apenas 4% mais valorizado do que a média 1994-2020 (ou seja, bem próximo da média de longo prazo).

Vale destacar que, segundo dados do FMI, o Chile experimentou um ganho de cerca de 70% de seus termos de troca entre 1999

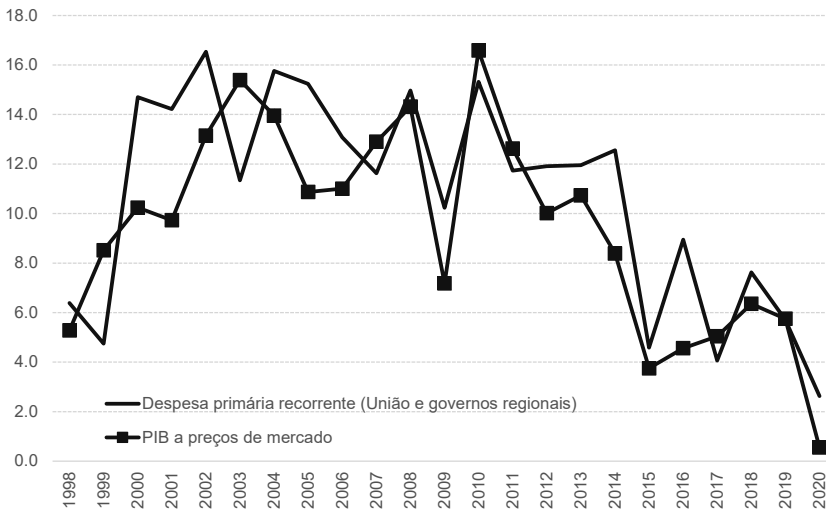
---

16. O conceito de taxa de câmbio real e efetiva leva em conta as taxas de câmbio bilaterais com os diversos parceiros comerciais do Brasil, chegando a um indicador agregado por meio da utilização de uma estrutura de ponderação baseada nos fluxos de comércio (exportações e importações). Também são considerados os diferenciais entre a inflação doméstica e aquela de cada um dos parceiros comerciais.

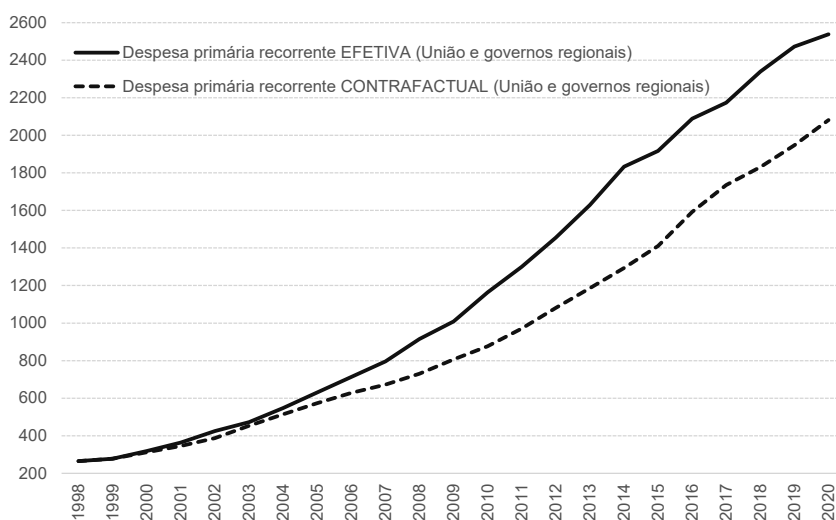
e 2011, quase o dobro do ganho de 37% para o Brasil observado no mesmo período. Portanto, a pressão de valorização exercida pelo cenário internacional seria muito mais intensa para o caso chileno do que para o brasileiro. Mas, ainda assim, a taxa de câmbio real e efetiva chilena oscilou bem menos do que a brasileira, não se distanciando de forma significativa da taxa de equilíbrio aproximada pela média de longo prazo.

Sabemos que, quando a taxa de câmbio real se situa em terreno excessivamente valorizado por muito tempo — como foi o caso do Brasil mais ou menos entre 2007 e 2014 —, isso acaba gerando forte deterioração das contas externas, aumentando a chance de crises associadas a paradas súbitas do financiamento externo (que, por sua vez, acabam impactando de modo negativo o crescimento econômico, ao menos no curto prazo). Ademais, um câmbio excessivamente valorizado, caso persista por muito tempo, também acelera um processo de desindustrialização (doença holandesa) — algo que tende a ser ainda mais exacerbado em um país como o Brasil, em que o ambiente de negócios doméstico, em especial o sistema tributário, é fortemente inibidor de maior crescimento e desenvolvimento econômico.

Vemos no Gráfico 11 uma elevada correlação entre a despesa primária recorrente do Governo Geral (União e governos regionais) e o PIB brasileiro, ambos em termos nominais. Essa correlação foi de +72% em 1998-2016 (+83% em 1998-2020), realçando o caráter altamente pró-cíclico do gasto público brasileiro.

Gráfico 11: Despesa primária recorrente do Governo Geral versus PIB a preços de mercado: variações percentuais anuais nominais

Fontes: IBGE e Observatório de Política Fiscal do Ibre-FGV.

O Gráfico 12 apresenta um exercício contrafactual bastante simples, porém elucidativo: admite-se que a despesa primária recorrente do Governo Geral teria evoluído de acordo com uma regra que leva em conta a estimativa, a cada momento do tempo, da taxa de crescimento potencial do PIB brasileiro em volume (aproximada pela expectativa de consenso trës anos à frente para a variação do PIB efetivo em volume, segundo a coleta do sistema Focus/BCB), acrescida da inflação observada no ano imediatamente anterior (IPCA). Ou seja: trata-se de um teto de gastos, válido para o Governo Geral.

Gráfico 12: Despesa primária recorrente nominal, em R$ bilhões

Fonte: Observatório de Política Fiscal do Ibre-FGV.

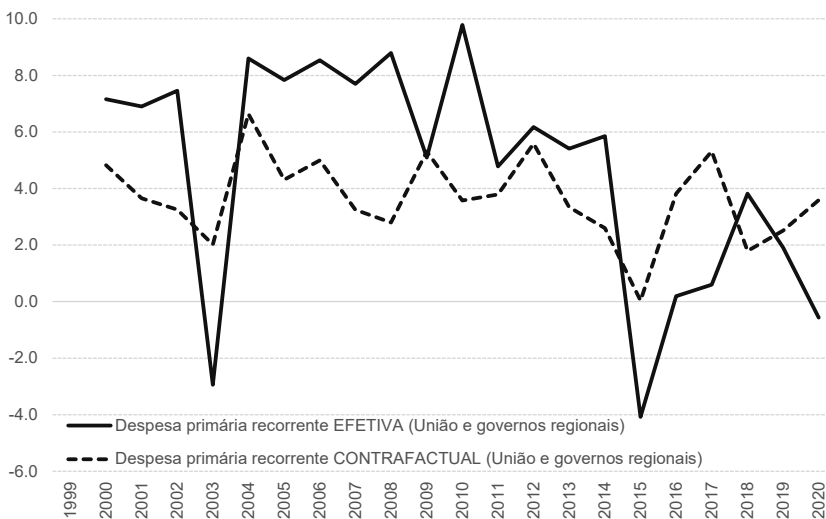
A diferença entre as duas trajetórias chega a R$ 456 bilhões em 2020, montante que corresponde a pouco mais de 6% do PIB efetivo de 2020 e a 5,5% do PIB potencial nominal estimado para o mesmo ano.

Ou seja, nesse cenário contrafactual simplificado, o resultado fiscal estrutural seria bem maior — não necessariamente no mesmo montante numérico apontado pelo exercício, na medida em que isso poderia estar associado a uma carga tributária recorrente mais baixa. É bom notar que esse exercício, por ser simplificado, ignora eventuais efeitos de equilíbrio geral, associados a uma menor pró-ciclicalidade da política fiscal, a um risco-país talvez mais baixo em média, a uma taxa de câmbio menos volátil e mesmo a uma carga tributária recorrente possivelmente mais baixa (em um contexto no qual boa parte da arrecadação brasileira advém de tributos muitíssimo distorcivos à eficiência econômica), entre outros.

O Gráfico 13 compara a variação real anual, pelo IPCA, do gasto primário recorrente do Governo Geral efetivamente observado com a trajetória contrafactual. Enquanto no primeiro caso a variação foi de +5,5% a.a. em 2000-2016 (+4,7% a.a. em 2000-2020), no segundo ela foi de +3,8% a.a. no primeiro período (+3,7% a.a. no período completo). Ou seja: o cenário contrafactual ainda estaria associado a um crescimento importante da despesa em termos reais, acima do crescimento médio do PIB potencial em volume no mesmo período (+2,6% a.a. em 1999-2016 e +2,3% a.a. em 1999-2020)[17].

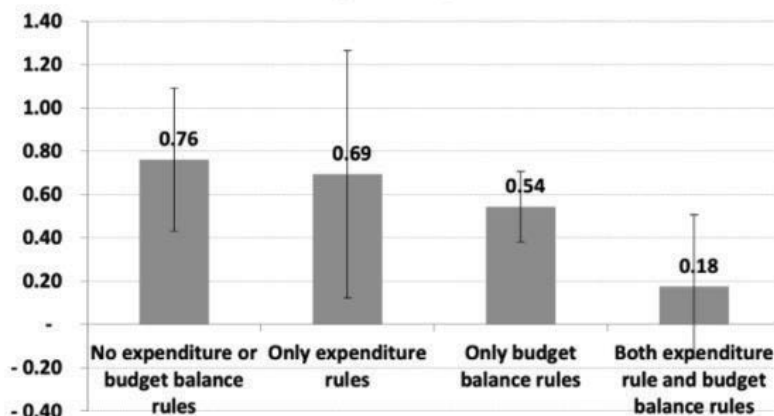
De resto, a correlação contemporânea entre a variação da despesa recorrente e a variação do PIB efetivo, em termos nominais, teria sido significativamente menor: de +84,3%, nos dados observados (2000-2020), para +42,4%.

Gráfico 13: Despesa primária recorrente real (IPCA): variação % anual

Despesa primária recorrente EFETIVA (União e governos regionais)
Despesa primária recorrente CONTRAFACTUAL (União e governos regionais)

Fonte: Observatório de Política Fiscal do Ibre-FGV.

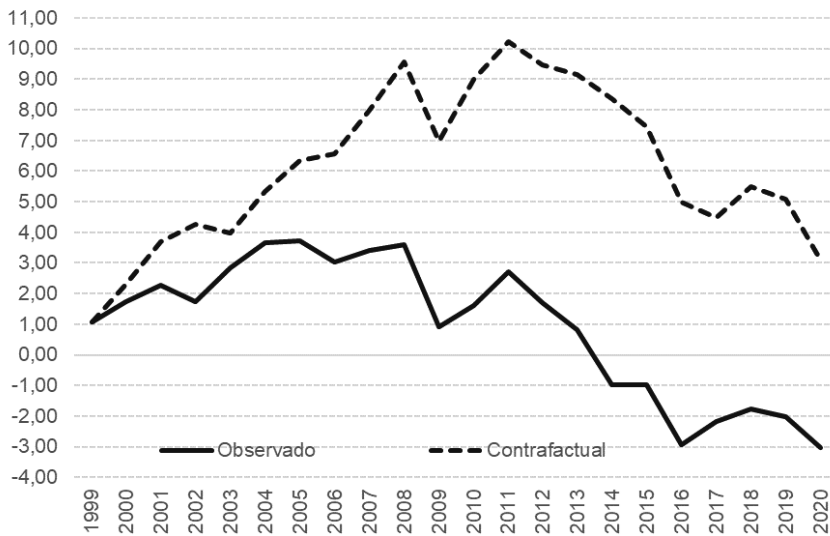
17. No exercício isso decorre basicamente do fato de que, no Brasil, a variação do deflator do PIB correu sistematicamente acima da variação do IPCA médio anual, em cerca de 1,4 p.p. ao ano.

Assim, esse teto de gastos contrafactual teria gerado uma forte redução da pró-ciclicalidade e uma situação de resultado fiscal estrutural mais favorável. Vale notar que, sozinhas, regras de teto de despesas primárias não permitem uma política fiscal verdadeiramente anticíclica, mesmo quando esses tetos são desenhados para excluir algumas despesas mais cíclicas (como o seguro-desemprego) e tratem as despesas de investimento de forma distinta das demais[18]. É o que mostraram Belu Manescu e Bova (2020), com base em dados do período 1999-2016 para diversos países europeus (ver figura a seguir).

Gráfico 14: Viés de pró-ciclicalidade de diversas regras fiscais: valores positivos denotam orientação pró-cíclica

Fonte: Belu Manescu e Bova (2020).

18. Essas duas características estão presentes no *expenditure benchmark*, teto de gastos adotado por diversos países europeus a partir de 2011/2012, no âmbito do Six-Pack Reform (SGP.3). Antes disso, as regras fiscais da União Europeia eram compostas de limites de endividamento, metas de resultado nominal e de resultado fiscal estrutural. O *expenditure benchmark* interage, ainda, com *medium term objectives* (MTOs) de endividamento, por meio de fatores redutores aplicados ao indexador base do teto (crescimento potencial do PIB de cada país) e com o ciclo econômico (o tamanho e o sinal do hiato determinam o ritmo de consolidação fiscal de médio e longo prazo).

O Gráfico 15 compara a trajetória do resultado primário recorrente do Governo Geral efetivamente observado com aquele calculado a partir do contrafactual, utilizando o mesmo PIB nominal e a mesma arrecadação recorrente (iguais aos valores de fato observados).

Gráfico 15: Resultado primário recorrente do Governo Geral (% do PIB)

Fonte: Observatório de Política Fiscal do Ibre-FGV.

Como pode-se notar, além de ser mais elevado na maior parte do tempo (algo que permitiria uma carga tributária recorrente menor do que a efetivamente observada, como já apontado antes), esse primário teria se elevado de forma expressiva ao longo de quase todo o período de 1999 a 2011 (ou seja, na fase de *boom* do superciclo de commodities) e não somente até 2004, como aconteceu de fato. Como salientamos na primeira seção deste texto, a economia brasileira operou em um quadro de hiperemprego durante boa parte do período 2005-2014 e parte disso se deveu à postura pró-cíclica da política fiscal.

Alguém poderia questionar se esse cenário contrafactual de um crescimento real mais baixo da despesa primária recorrente seria

factível, em um contexto no qual a variação do número de benefícios concedidos no âmbito do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) foi positiva em cerca de 4% a.a. nos últimos 30 anos.

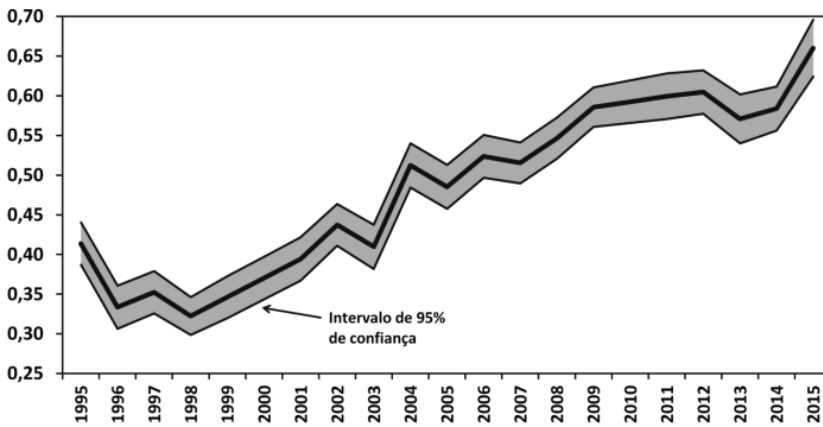
Contudo é importante notar, em primeiro lugar, que tais despesas (RGPS) corresponderam a cerca de 37% da despesa primária recorrente do Governo Central e a 21% no caso do Governo Geral em 1999, ano adotado como base no exercício apresentado anteriormente.

Além disso, parte relevante do aumento das despesas do RGPS, que passaram de 3,3% do PIB, em 1986, para 5,4%, em 1999, e 8,9%, em 2020, tem sua origem no fato de que o piso previdenciário no Brasil está indexado ao salário mínimo — variável que, idealmente, deveria servir apenas para regular o mercado de trabalho, não afetando o pagamento de benefícios previdenciários (inclusive por questões de equilíbrio atuarial) e mesmo assistenciais (estes últimos deveriam seguir as linhas de pobreza definidas por entidades como o Banco Mundial, bem como os índices de preços mais compatíveis com o perfil de consumo da população atendida por eles). Os reajustes reais do salário-mínimo nacional foram expressivos ao longo das últimas duas décadas, sobretudo entre 2005 e 2014. Vale notar que também foram concedidos, em caráter discricionário, reajustes reais relevantes para as aposentadorias com valor superior a um salário-mínimo, sobretudo no período 1995-2010.

Outra fonte de aumento de despesas, que poderia ter sido evitada, foi a elevação do prêmio salarial[19] dos servidores públicos brasileiros (Gráfico 16), sobretudo federais e no poder Judiciário, atingindo um nível atipicamente elevado em ampla comparação internacional, como apontou o Banco Mundial no documento *Um ajuste justo — análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil*.

19. O prêmio salarial corresponde à diferença entre o salário-hora do funcionário público e aquele do funcionário do setor privado para a mesma função, já descontando os impactos estimados de diversas características que afetam a diferença entre os salários (como gênero, região, idade, educação, experiência e taxa de sindicalização).

Gráfico 16: Prêmio salarial público-privado federal (em pontos de log)

Intervalo de 95% de confiança

Fonte: PNADs 1995 a 2015. Cálculos do autor. *Notas: 1) Resultado de uma decomposição de Oaxaca-Blinder. 2) Os valores de 2000 e 2010 são as médias dos anos adjacentes*

Fonte: Nemer e Menezes-Filho (2017).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do capítulo, a defesa da adoção de uma política fiscal contracíclica enfatizou os efeitos benéficos sobre o crescimento e bem-estar de uma política econômica que reduza a volatilidade da atividade econômica. Nesses termos, a discussão parece técnica, quase tecnocrática. No entanto nos parece oportuno lembrar que o longo ciclo de crescimento experimentado na primeira década do século 21 terminou na maior ou segunda maior crise[20] dos últimos 120 anos. Um componente importante desse colapso foi uma aguda crise fiscal.

Assim, a construção de um arcabouço contracíclico de política fiscal é um ingrediente importante para a sustentabilidade de longo prazo dos ciclos de crescimento, para que a trajetória da economia não seja uma sequência de voos de galinha.

A política fiscal contracíclica permite que a política fiscal seja ajustada suavemente ao longo do ciclo econômico. Quando o ciclo vira não

---

20. Depende de medirmos a crise pela perda de PIB ou pela perda de PIB *per capita*.

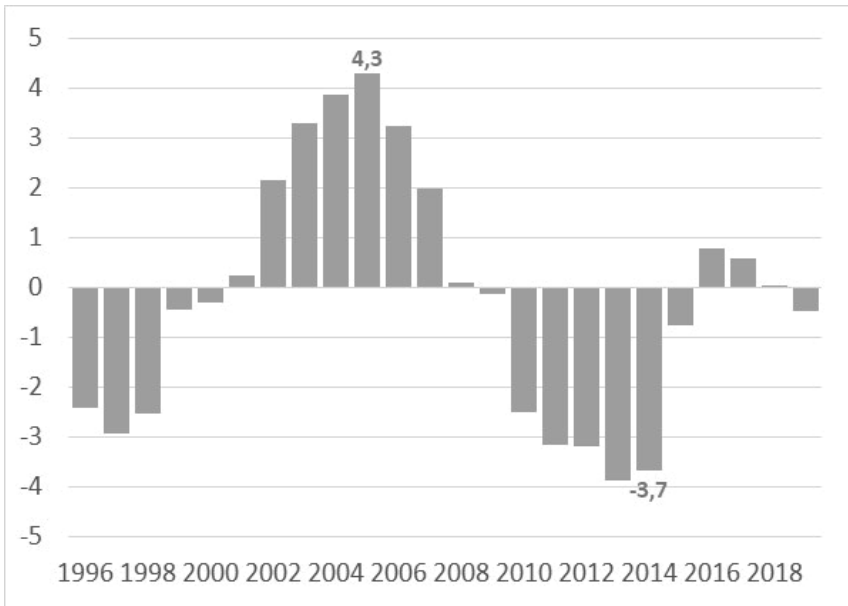
aparecerá *deficit* primário muito elevado. *Deficit* muito elevados são digeridos com bastante dificuldade pela política. O Congresso se opõe a aprovar leis que restaurem a sustentabilidade das contas públicas.

Uma regra com essa propriedade funciona como um mecanismo disciplinador da formulação da política econômica e facilita o processo de controle da sociedade sobre o governo. É sempre possível um governante justificar aumento dos gastos, mais ainda em um período de vacas gordas em que a receita de impostos cresce de forma acelerada. Se houver uma regra que estabeleça que a política fiscal será contracíclica será mais fácil impedir o populismo[21].

Os Gráficos 1, 4 e 5 apresentam a insustentabilidade da política econômica do ponto de vista, respectivamente, da política fiscal, do ciclo econômico e da inflação. Vale lembrar que os índices de inflação cheia estavam artificialmente baixos pois, no período, a política econômica manteve represados, por muitos anos e ao revés dos fundamentos, o reajuste de diversos preços administrados (inclusive por meio de reduções da carga tributária).

O Gráfico 17 apresenta a insustentabilidade da política econômica a partir das exportações líquidas. Entre 2005 e 2014 a absorção de bens e serviços — seja na forma de redução das exportações, seja na forma da elevação das importações — elevou-se em 8 pontos percentuais do PIB. Entende-se o motivo de, apesar de convivermos quase que o tempo todo com excesso de demanda sobre a oferta, como indica o Gráfico 2, a inflação não tenha explodido. A contribuição da oferta externa ajudou a conter o processo inflacionário (os juros reais bastante elevados e o represamento artificial dos preços administrados foram outros dois fatores que contiveram o processo inflacionário no período).

21. Funke, Schularick & Trebesch (2020) apontam que o populismo, tanto associado a governos de esquerda como de direita, é altamente nocivo ao desempenho econômico de médio e longo prazos dos países, rebaixando o PIB em quase 15% no nível em 15 anos. De mais a mais, o populismo é politicamente disruptivo e alimenta instabilidade política e retrocesso institucional em vários aspectos, criando um círculo vicioso.

Gráfico 17: Exportações líquidas a preços constantes (% PIB)

Fonte: Contas Nacionais Trimestrais (IBGE).

A adoção de arcabouço fiscal que permita a sustentação de uma política fiscal contracíclica pode ser um poderoso instrumento para auxiliar a sociedade a conseguir construir o consenso mínimo que viabilize ciclos longos de crescimento e menor volatilidade macroeconômica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARBELAEZ, M. A.; BENITEZ, M.; STEINER, R.; Valencia, O. **A fiscal rule to achieve debt sustainability in Colombia**. IDB Working Paper Series 1187, 2021.

BELU MANESCU, C.; BOVA, E. **National expenditure rules in the EU: an analysis of effectiveness and compliance**, European Commission. Discussion Paper 124, 2020.

BIANCHI, J.; OTTONELLO, P.; PRESNO, I. **Fiscal stimulus under sovereign risk**. NBER Working Paper 26307, 2021.

BRÜECKNER, M.; CARNEIRO, F. **The effects of volatility, fiscal policy cyclicality and financial development on growth:** Evidence for the Eastern Caribbean. World Bank Policy Research Working Paper, 7507, 2015.

CEROVIC, S.; GERLING, K.; HODGE, A.; MEDAS, P. **Predicting fiscal crises**. IMF Working Paper 18/181, 2018.

CERRA, V.; FATAS, A.; SAXENA, S. C. **Hysteresis and business cycles**. IMF Working Paper 20/73, 2020.

CINGANO, F. **Trends in income inequality and its impact on economic growth**. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 163, 2014.

FERREIRA, A.; ANDRADE, R. 2017. "A segunda fase da reforma fiscal pós-real, 1999-2002, entrevista com Fabio de Oliveira Barbosa", em *A Crise Fiscal e Monetária Brasileira*, editado por Edmar Bacha, 2º edição, Editora Civilização Brasileira, capítulo 20: 401-406.

FATAS, A.; MIHOV, I. Policy volatility, institutions, and economic growth. In: **The Review of Economics and Statistics**, 95(20), 2013.

FORBES, K. **Inflation dynamics: dead, dormant, or determined abroad?** NBER Working Paper 26496, 2019.

FUENTES, Rodrigo J.; SCHIMDT-HEBBEL, K.; SOTO, R. **Fiscal rule and public investment in Chile**. IDB Working Paper Series 1189, 2021.

FUNKE, M.; SCHULARICK, M.; TREBESCH, C. **Populist leaders and the economy**. CEPR Discussion Paper 15405, 2020.

FRANKEL, J.; VEGH, C. A.; VULETIN, G. **On graduation from fiscal prociclicality**. NBER Working Paper 17618, 2011.

GIAMBIAGI, F. 2017. "O ajuste fiscal de 1999: antecedents e desdobramentos", em *A Crise Fiscal e Monetária Brasileira*, editado por Edmar Bacha, 2º edição, editora Civilização Brasileira, capítulo 21: 407-428.

GASPAR, V.; EYRAUD, L. **Five keys to a smart fiscal policy.** IMFBlog, 19 abr. 2017.

HADZI-VASKOV, M.; RICCI, L. A. **Does gross or net debt matter more for emerging market spreads?**". IMF Working Paper 16/246, 2016.

HENAO-ARBELAEZ, C.; SOBRINHO, N. **Government financial assets and debt sustainability**. IMF Working Paper 17/173, 2017.

MCMANUS, R.; OZKAN, F.G. **On the consequences of pro-cyclical fiscal policy.** In: Fiscal Studies, vol. 26, Institute for Fiscal Studies, 2015.

MENDOZA, W. et al. **Fiscal rules and public investment: the case of Peru, 2000-2019**. IDB Working Paper Series 1186, 2021.

NBER. **The Reporter**, 4 dez. 2015.

NEMER, T. G.; MENEZES-FILHO, N. **A evolução do diferencial salarial público-privado no Brasil**. Insper Policy Paper 29, 2017.

PORTUGAL, M. 2017. "Política fiscal na primeira metade do plano real, 1993-1997", em **A Crise Fiscal e Monetária Brasileira,** editado por Edmar Bacha, 2º edição, editora Civilização Brasileira, capítulo 19: 373-399.

REINHART, C. M.; REINHART, V.; TREBESCH, C. Global cycles: capital flows, commodities and sovereign defaults, 1815-2015. In: **American Economic Review**, 106(5), 2016.

VEGH, C.; VULETIN, G. **The road to redemption: policy response to crises in Latin America**. NBER Working Paper 20675, 2014.

CAPÍTULO 2

ESTÍMULO AO ENDIVIDAMENTO DE ESTADOS E MUNICÍPIOS[22]

Acauã Brochado e Itanielson Dantas Silveira Cruz

INTRODUÇÃO

No Brasil, a primeira década deste milênio foi caracterizada, em grande medida, pela ausência de grandes crises fiscais como as que marcaram a década de 1990. Essa melhora aconteceu em todos os níveis de governo. Contudo a partir de 2012 as contas públicas dos três níveis de governo apresentaram forte deterioração e se tornaram um dos principais problemas econômicos discutidos pela sociedade.

Resumidamente, nos estados e municípios (E&M) o período entre 2000 e 2011 foi marcado pelo crescimento da arrecadação, mesmo com crescimento das renúncias fiscais (guerra fiscal), e aumento dos gastos públicos, em particular com pessoal ativo e benefícios previdenciários. O crescimento da arrecadação, de modo geral, compensava as perdas da guerra fiscal e era suficiente para o custeio dos gastos crescentes. Assim, houve melhora do resultado primário e da situação fiscal do setor público como um todo.

Entre 2012 e 2015, a economia brasileira desacelerou com o esgotamento da estratégia econômica adotada até então e isso se refletiu

22. Este texto reflete uma visão pessoal dos autores e não representa a posição institucional da Secretaria do Tesouro Nacional.

em menor crescimento da arrecadação. Como os entes subnacionais possuem restrições para se endividar, em uma situação normal, isso faria com que eles controlassem o crescimento das despesas para equacionar a menor arrecadação.

No entanto, não foi isso que ocorreu. Com o objetivo de manter a economia em marcha forçada, o governo federal estimulou o endividamento subnacional com a flexibilização de critérios para contratações de operações de crédito. Dessa forma, o período foi caracterizado pela manutenção da expansão das despesas, menor arrecadação e piora dos resultados fiscais, com aumento do endividamento público.

O período seguinte, entre 2016 e 2019[23], foi caracterizado pelo aumento das incertezas políticas, aprofundamento da crise econômica e deterioração das relações federativas. Foram aprovados vários projetos de renegociação das dívidas dos entes subnacionais, no Congresso, quebrando uma regra central da Lei de Responsabilidade Fiscal, que proibia novas renegociações de dívidas entre entes da federação. Além disso, houve aumento significativo da judicialização por parte dos E&M, que passaram a contestar a aplicação de regras relativas à dívida refinanciada pela União e ao sistema de concessão de garantias da União a empréstimos contratados pelos entes subnacionais.

A situação financeira dos E&M piorou enquanto não surtiam efeito as medidas de reequilíbrio adotadas, de forma esparsa e voluntária, pelos governos locais. Assim, a manutenção de políticas públicas essenciais para a população ficou comprometida em diversos entes.

Contudo, como, após as várias reformas e renegociações de dívidas dos anos 1990, os entes subnacionais puderam entrar em crise

23. Em 2020, apesar de a atividade econômica ter diminuído de forma significativa com a pandemia, e a arrecadação com ela, as ações coordenadas pela União (executivo e Congresso) para combate dos efeitos da pandemia sobre as finanças dos E&M foram tão grandes que, no final de 2020, a situação fiscal da grande maioria dos entes subnacionais estava bem melhor do que em 2019. Colaboraram para isso, principalmente, as transferências adicionais da União para os E&M e a mitigação da queda do consumo (e em consequência da arrecadação de ICMS e ISS) decorrente do pagamento do Auxílio Emergencial à população afetada pela pandemia.

novamente, apresentando deterioração financeira tão profunda e chegando até, em alguns casos específicos, a uma situação de insolvência?

A resposta envolve vários fatores: inobservância das regras fiscais vigentes, maquiagem contábil dos demonstrativos fiscais, imprudência na condução das políticas fiscais locais e relaxamento da política de restrição de crédito para entes subnacionais. O foco deste capítulo é o último desses fatores: o estímulo do governo federal ao endividamento subnacional.

1. UM BREVE HISTÓRICO DAS FINANÇAS SUBNACIONAIS

A história brasileira é rica em episódios de crises de endividamento de Estados e Municípios, recorrentemente socorridos pela União. É importante ressaltar que os custos de eventuais socorros são repartidos por toda a sociedade, bem como geram incentivos perversos para a boa governança local, uma vez que governantes que atuam com baixa responsabilidade fiscal têm a percepção de que serão, ao final do processo, salvos pelos recursos federais[24]. Aqueles que pretendem atuar com responsabilidade fiscal, por sua vez, percebem que pagarão o custo do socorro aos demais e não receberão os louros da responsabilidade.

A legislação brasileira dispõe sobre limites máximos para endividamento e gastos dos E&M desde o início do século passado. Devido à história de recorrentes crises de endividamento subnacional e dos subsequentes socorros da União[25,] essas regras foram ampliadas e reforçadas. Além disso, boa parte da oferta de crédito é influenciada pela política de concessão de garantias do Tesouro Nacional a operações de crédito dos E&M.

Alguns dos principais marcos do desenvolvimento desse sistema são: i) em 1926, a criação de hipótese de intervenção federal para saneamento das finanças estaduais; ii) em 1934, a atribuição ao Senado Federal de competência para aprovar previamente operações de crédito

24. É o que se chama em economia de problema do "risco moral".
25. Para um histórico de crises fiscais dos estados v. Mendes (2020).

externas de estados, Distrito Federal e municípios; iii) em 1969, a competência do Senado para definir limites e condições à contratação de operações de crédito, e, posteriormente, a instituição de competência no Conselho Monetário Nacional para limitar e regular a oferta de crédito por instituições financeiras a entes públicos.

Contudo, embora existissem muitos meios para o controle do endividamento de E&M, esses instrumentos ainda eram frágeis e cheios de exceções que acabaram permitindo a ampliação da dívida dos entes subnacionais, em especial após a estabilização monetária ocorrida em meados dos anos 90.

O fim da inflação elevada trouxe à tona problemas fiscais de todo o setor público e desestruturou as operações de diversos bancos. Havia relações entrelaçadas entre os desequilíbrios fiscais e a solidez do sistema bancário, na medida em que estados realizavam operações de crédito com seus próprios bancos estaduais. Isso deu uma sobrevida às finanças públicas, mas criou um problema generalizado no sistema financeiro. A solução envolveu a renegociação das dívidas dos estados e a correção do relacionamento entre os entes estatais e os bancos estaduais.

Nesse contexto, na virada do século ocorreram as maiores renegociações de dívidas de E&M da história brasileira, que chegaram a quase 15% do PIB do país. A partir dessas renegociações a maior parte da dívida de E&M passou a ter a União como credora[26].

Além disso, em 2000 foi publicada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que atribuiu ao Ministério da Fazenda a competência de fiscalizar o cumprimento das condições para contratação de dívidas e vedou a realização de novos refinanciamentos de dívidas pela União, reduzindo o risco moral percebido pelos entes subnacionais.

Dessa forma, todo o sistema de controle do endividamento foi realinhado em torno dos contratos de refinanciamento de dívidas com a

26. V. mais em Giambiagi (1999), Salviano Jr. (2004), Maciel (2016) e Brasil — Tesouro Nacional (2018).

União. Com isso, desde o início dos anos 2000, os E&M só podem se endividar de acordo com as restrições estabelecidas pela LRF, resoluções do Senado e os critérios estabelecidos no sistema de garantias, propostos pelo Ministério da Fazenda.

Em relação a esse sistema de controle do endividamento, inicialmente o que se observou foi uma postura conservadora, pois o sistema restringia fortemente novas operações. Houve um bem-sucedido incentivo ao ajuste fiscal nos E&M que, em sua maioria, controlaram a expansão das despesas de pessoal e reequilibraram as contas.

Todavia, a partir de 2007 ocorreu uma inflexão significativa dessa política, o que permitiu a ampliação do endividamento de E&M nos anos subsequentes e, em muitos casos, o agravamento de crises fiscais que se evidenciariam a partir da recessão iniciada em 2014.

2. O PORQUÊ

Por trás da flexibilização da política de restrição do endividamento de E&M havia algumas premissas e um condicionante político. Várias dessas premissas mostraram-se falsas ao longo do tempo e acabaram contribuindo para a crise da segunda metade da década de 2010.

Premissa 1: Desenvolvimento via investimento público
Há um diagnóstico de que o principal fator por trás do baixo crescimento da economia brasileira é a baixa taxa de investimento e muitos governantes tentam reverter esse quadro.

No período aqui discutido, a hipótese dominante era que flexibilizar as restrições ao endividamento de E&M poderia viabilizar o aumento da taxa de investimento. Isso, por sua vez, elevaria o crescimento econômico e traria aumento de arrecadação suficiente para pagar o serviço da dívida contratada para a empreita.

Alinha-se com essa premissa o fato de o Brasil ser a sede da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016. Afinal, o país poderia

construir a infraestrutura para os eventos (aeroportos, avenidas, vias de transporte público, áreas de esporte e lazer) e toda a sociedade brasileira se beneficiaria no futuro: o famoso "legado".

Outro fato relevante que potencializou esse ímpeto foi a crise financeira de 2008/2009 e a necessidade de adoção de políticas fiscais anticíclicas capazes de mitigar seus efeitos.

Premissa 2: O brasil em crescimento permanente

Outra premissa importante era a leitura de que o bom cenário econômico brasileiro dos anos 2000 seria duradouro. Naquela época, o Brasil surfava na onda do grande "boom" de commodities e na euforia generalizada com o crescimento dos grandes mercados emergentes. Essa onda vinha ganhando tração havia quase dez anos. Adicionalmente, as reformas estruturais que haviam sido implementadas desde a década de 1990 até o início da década de 2000 davam mais credibilidade a esse movimento. Assim, o sentimento generalizado era de que o crescimento robusto viera para ficar, o que estimulou a tomada de riscos maiores na condução da política econômica.

Em especial, o bom desempenho econômico aumentava a receita dos E&M. Vale lembrar que suas principais fontes de arrecadação própria, o ICMS e o ISS, respectivamente, são muito sensíveis ao ciclo econômico. Assim, o ganho cíclico de receitas foi interpretado como permanente, sem preocupação com uma possível reversão do ciclo. Isso justificava um aumento de margem de endividamento, dado que os E&M teriam elevado a sua capacidade futura de pagamento.

Premissa 3: Não haveria outra crise fiscal subnacional

Essa premissa decorre de como eram avaliados os indicadores fiscais de E&M pela União. Os contratos de refinanciamento de dívidas dos anos 1990 muitas vezes impunham obrigações de natureza fiscal ao devedor. Semelhante ao realizado pelo Fundo Monetário Internacional quando socorre países, as obrigações fiscais focavam a retomada da capacidade

de emissão de dívidas no mercado financeiro e, em consequência, a capacidade de gerar *superavits* para o pagamento das dívidas.

Isso posto, no fim dos anos 2000 a dívida pública, em especial a de estados e municípios, apresentava trajetória consistentemente cadente em relação ao PIB e o futuro parecia ainda melhor para as contas públicas.

Além disso, julgava-se que o arcabouço normativo elaborado em reação à crise dos anos 1990, sobretudo a LRF, seria capaz de evitar o aprofundamento de problemas financeiros nos E&M.

Um dos motivos para isso seria a vedação imposta pela LRF à realização de refinanciamentos de dívidas desses entes pela União. Em tese, essa vedação faria com que E&M conduzissem suas políticas fiscais de forma mais prudente, pois não seria mais possível o socorro federal[27]. Outro motivo era que a principal despesa obrigatória dos E&M — a despesa com pessoal — estaria sob controle. Esperava-se que a limitação de gastos em relação às receitas arrecadadas fosse suficiente para assegurar o espaço necessário ao equilíbrio fiscal.

Premissa 4: Contratos seriam respeitados em qualquer conjuntura

Outro elemento importante para justificar a flexibilização da política de endividamento dos entes subnacionais era a fé depositada nos contratos de refinanciamento e de garantia da União. Supunha-se que, por terem autorização constitucional para reter receitas estaduais e municipais em caso de não pagamento das obrigações junto à União (art. 167, § 4º), tais contratos seriam respeitados e, por isso, a União estaria resguardada em caso de crise fiscal nos entes subnacionais. Ou seja, ela continuaria a receber em dia independentemente do quadro fiscal do estado ou município, configurando-se, assim, risco nulo de inadimplência. Além disso, a ameaça, que parecia crível, de arresto de receitas, deveria levar a uma maior responsabilidade na gestão financeira dos credores.

27. Embora a Constituição continuasse a conter hipótese de intervenção nos estados em caso de crise financeira, com suspensão dos pagamentos de dívidas por mais de dois anos ou atrasos nos repasses aos municípios.

2.1 O CONDICIONANTE POLÍTICO

Por fim, há um componente político por trás da flexibilização do endividamento de E&M.

Já desde meados dos anos 2000, havia grande pressão por parte dos governadores e prefeitos para que a União soltasse as amarras do crédito. Há mais de dez anos praticamente sem poder captar novos financiamentos e apenas amortizando dívida antiga, os governantes estavam ávidos para flexibilizar suas restrições orçamentárias.

Esperava-se que a flexibilização do crédito para E&M permitiria o aumento do investimento público ou, em alguns casos, o redirecionamento de parte dos recursos, que já seriam investidos para outras áreas com retornos políticos elevados, como a concessão de reajustes salariais e a contratação de servidores.

Nesse sentido, os picos de expansão do endividamento dos governos regionais estão próximos dos anos de eleições federais e estaduais (2010 e 2014)[28].

Vale lembrar que não pretendemos aqui listar todos os motivos que justificaram a flexibilização da política de incentivo ao endividamento subnacional. Porém, procuramos citar as causas que consideramos mais determinantes e mais relevantes para o entendimento das ações que se seguiram e suas consequências.

3. O QUE FOI FEITO

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal foi lançado no fim dos anos 2000 como principal instrumento para aumentar o investimento público. Ele precede, por pouco, as ações que levariam ao aumento do crédito oferecido aos E&M, que se fortaleceu logo depois, a partir de 2008-2009, já com os eventos esportivos internacionais no horizonte.

28. V. Gráficos 2 e 4.

Foram necessárias várias ações para viabilizar a inversão da política de restrição ao crédito para E&M que havia vigorado por quase uma década. Elas foram organizadas, para fins didáticos, em duas frentes: retirada ainda que parcial das restrições à contratação de crédito por E&M e aumento da oferta de crédito por instituições financeiras locais e organismos multilaterais.

Uma das ações mais relevantes da primeira frente foi a mudança de interpretação da regra do limite de endividamento definida nos Programas de Ajuste Fiscal (PAF), que integram os contratos de refinanciamento de dívidas dos anos 1990. Esses contratos impunham condições para a contratação de crédito por E&M como contrapartida aos benefícios financeiros que os signatários obtiveram ao verem suas dívidas assumidas e refinanciadas pela União[29].

Pela regra original do PAF, enquanto a dívida fosse superior ao total de receitas[30], o estado não poderia se endividar. Em 2007, já no contexto descrito na seção anterior, essa interpretação foi alterada após provocação dos estados. A nova interpretação passou a ser que estes poderiam se endividar, desde que as projeções financeiras indicassem que até o fim do contrato sua dívida seria menor que a arrecadação. Hipóteses otimistas quanto ao crescimento econômico e à arrecadação para 20 anos à frente facilitavam o atingimento dessa meta nas projeções. Assim, estava aberta a porta para novo aumento de endividamento dos estados maiores e já bastante endividados[31].

Vale destacar que municípios com refinanciamentos de dívidas com a União[32] possuem, até hoje, regra de endividamento semelhante à originalmente aplicável aos estados. Contudo foram criadas diversas

---

29. No fim dos anos 2000, 24 estados e o Distrito Federal eram signatários desse tipo de Programa. Ficaram de fora apenas Amapá e Tocantins.

30. Dívida financeira superior à sua receita líquida real (RLR) anual.

31. A regra de limitação da dívida ao total da receita não era restritiva para os estados menos endividados.

32. MP 2.185/2001.

exceções a essa regra por meio de resoluções do Senado Federal[33]. Assim, o caminho da flexibilização para os municípios foi diferente, mas levou aos mesmos resultados.

Além das restrições às contratações de dívidas, havia condições para a concessão de garantia da União às operações de crédito tomadas por entes subnacionais que precisaram ser flexibilizadas. As operações de crédito garantidas pelo Tesouro Nacional são aplicações de recursos seguras para os bancos emprestadores e não requerem provisões em balanço. Com isso, eles podem emprestar muito mais nessa modalidade.

Um dos principais requisitos para receber garantias do Tesouro Nacional é possuir boa classificação de capacidade de pagamento (Capag). Simplificadamente, a União, assim como as agências de risco, classifica o risco de crédito dos mutuários por meio de um sistema de atribuição de letras: de "A", que seria a melhor classificação de capacidade de pagamento, até "D", a pior. E&M classificados como "C" ou "D" não poderiam, em regra, se endividar com garantia do Tesouro Nacional.

No entanto, a classificação de risco poderia ser "excepcionalmente" ignorada caso o Ministério da Fazenda entendesse que a operação era relevante para a União. Esse mecanismo já existia antes de 2007, mas passou a ser usado com grande frequência após a inflexão da política, pois permitia que os estados maiores e mais endividados recebessem garantias da União.

Para se ter uma ideia do uso do instituto da excepcionalização da Capag, entre 2012 e 2014[34], o Ministério da Fazenda concedeu garantia a entes com Capag C ou D no valor total de R$ 87 bilhões[35]. Esse valor superou as operações de crédito daqueles classificados como "A" ou "B" no mesmo período, que contrataram R$ 68 bilhões.

33. Tesouro Nacional (2018).

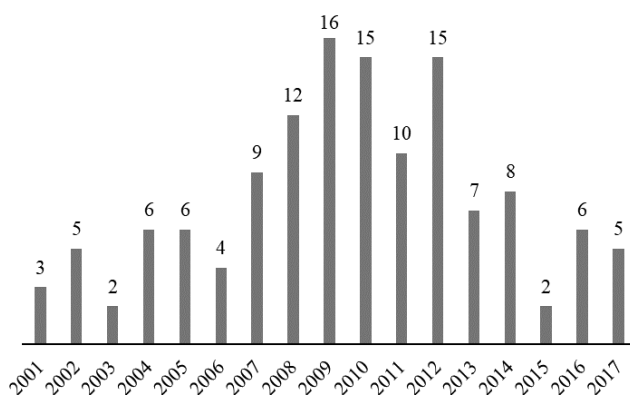
34. Em 2015, a política foi interrompida. Em 2017 a regra da Capag foi aprimorada e não houve mais excepcionalizações pelo ministro. Ocorreram, contudo, outros eventos que permitiram algum endividamento adicional de E&M com situação fiscal ruim, mas foram implementados por leis complementares aprovadas no Congresso Nacional.

35. Tesouro Nacional (2018).

Além dessas ações que aumentavam a demanda efetiva por crédito, as ações adotadas pela União para ampliar a oferta de crédito aos entes subnacionais também foram fundamentais. A primeira delas foi o afrouxamento da regulamentação do Conselho Monetário Nacional (CMN) sobre a concessão de empréstimos de instituições financeiras nacionais aos E&M.

A Resolução do CMN nº 2.827, de 2001, foi criada para conter a exposição do Sistema Financeiro Nacional ao risco de crédito do setor público, em especial de eventual inadimplência ou *default* de E&M.

Ao longo dos anos, contudo, foram sendo criadas diversas exceções no texto da Resolução para acomodar os anseios de aumento da oferta de crédito ao setor público. Entre 2001, quando foi publicada, e 2017, quando foi revogada, o CMN editou 131 alterações na Resolução. A maioria delas criava, aumentava ou postergava exceções ao limite de concessão de crédito[36]. A exceção passou a ser a regra. O Gráfico 1 mostra o grande número de alterações na Resolução 2.827 ao longo dos anos.

Gráfico 1: Número de alterações da Resolução CMN 2.827/2001

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

36. Entre os artigos 9º e 10º, por exemplo, foram incluídos os artigos 9º-A, 9º-B, 9º-C, D... X, Y, Z, AA e AB. Muitos deles ainda incluíam vários parágrafos com diversos incisos.

Outra ação importante por parte da União para viabilizar sua nova política de endividamento aos E&M foi a capitalização de bancos públicos federais para que eles pudessem aumentar sua oferta de crédito[37]. Nesse contexto, BNDES e CEF foram os grandes responsáveis pelo crescimento das operações de crédito sem garantia da União, pois, entre 2007 e 2014, essas duas instituições representaram juntas quase 90% da oferta desse tipo de crédito aos E&M[38].

A União também envidou esforços para aumentar a oferta de crédito dos organismos multilaterais, especialmente Banco Mundial e BID, aos E&M. O governo federal, entre outras ações de natureza diplomática, antecipou mais de US$ 3 bilhões em pagamentos de suas dívidas com essas instituições de forma a liberar espaço em suas carteiras para operações com os subnacionais.

Todas essas ações deram resultado e o crédito aos governos regionais aumentou fortemente. As consequências, porém, não foram exatamente as desejadas, como explicaremos adiante.

3.1 AS CONSEQUÊNCIAS

A média anual de pleitos de operações de crédito de E&M entre 2002 e 2007 deferidos pela STN foi de R$ 4,5 bilhões[39]. Em 2008, esse valor subiu para R$ 18 bilhões e no ano de 2013 atingiu R$ 75 bilhões. A média anual de 2008 a 2014 foi de R$ 36,4 bilhões, oito vezes maior que a média anual do período anterior. O Gráfico 2 ilustra o movimento em percentual do PIB. A linha pontilhada mostra a evolução das autorizações anuais para aumento de

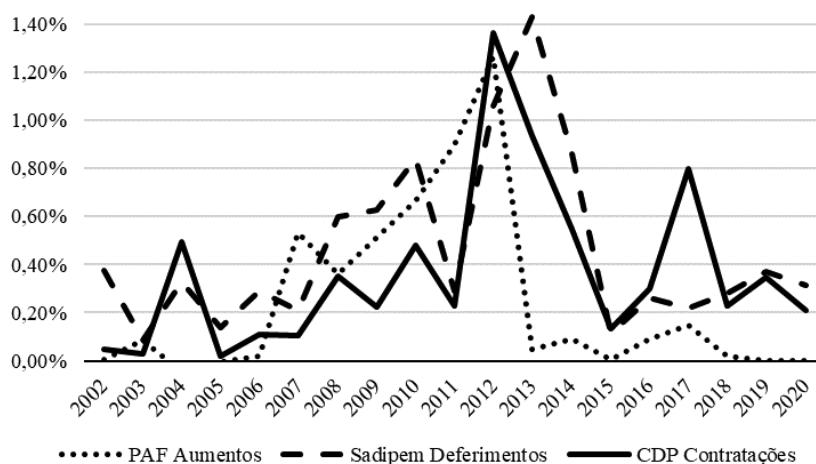
37. Essa ação estava inserida no contexto mais amplo de financiamento da ampliação de investimentos em geral e era voltada ao aumento de crédito tanto ao setor público, como ao setor privado.

38. Total de operações deferidas. Fonte STN/Sadipem.

39. Pleitos apresentados ao Tesouro Nacional para verificação de limites e condições para contratação.

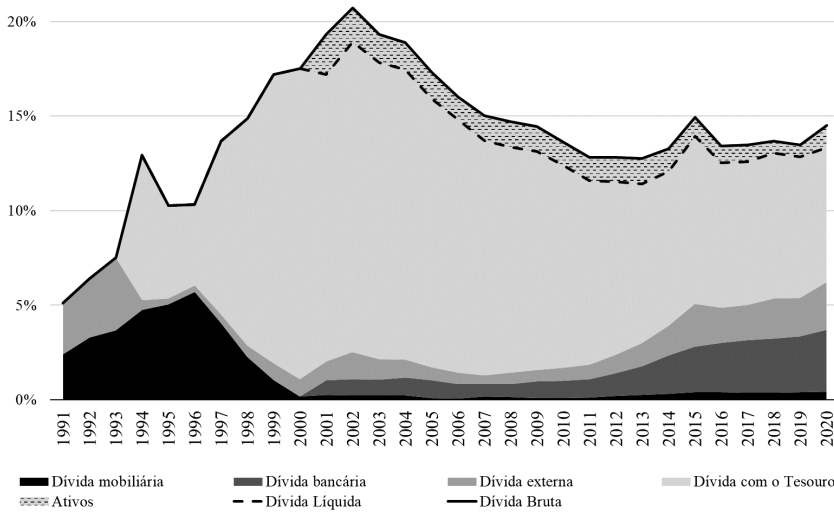
endividamento dos estados com PAF, a linha tracejada, os processos de operações de crédito deferidos registrados no Sadipem, e a linha sólida, o valor contratado em cada ano, de acordo com dados declarados no CDP[40].

Gráfico 2: Evolução das operações de crédito de estados e municípios (% PIB)

1,40%
1,20%
1,00%
0,80%
0,60%
0,40%
0,20%
0,00%
2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020
PAF Aumentos — Sadipem Deferimentos — CDP Contratações

Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração própria.

O saldo da dívida dos E&M, que vinha em trajetória decrescente desde o final de 2002, voltou a subir após 2011, acelerando-se a partir de 2014, como vemos no Gráfico 3. Ele deixa claro que o aumento se deu na dívida bancária (interna) e na dívida externa, com redução na dívida com a União.

40. Sadipem é o Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, e CDP, Cadastro da Dívida Pública, ambos mantidos pelo Tesouro Nacional.

Gráfico 3: Saldo da dívida de estados e municípios: 1991-2020 (% do PIB)

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

O aumento da dívida é naturalmente uma das consequências negativas da mudança da política de crédito para os E&M. Mais importante que isso, contudo, foi que o endividamento permitiu a anestesia dos efeitos de outros problemas das finanças estaduais, como as concessões indiscriminadas de benefícios fiscais e a ampliação de gastos com pessoal.

Historicamente, o orçamento público, em todos os níveis, é bastante engessado por conta das vinculações de receitas e de despesas obrigatórias. Durante os anos 2000, quando a economia do país crescia significativamente, o forte crescimento da arrecadação reduzia a necessidade de os gestores públicos escolherem quais gastos seriam realizados, pois havia recursos em abundância.

No fim da década, contudo, a combinação de crise econômica, guerra fiscal e crescimento dos gastos com pessoal em alguns entes reduziu a capacidade de acomodação de interesses no orçamento.

Esse efeito foi reforçado pelas características das regras fiscais vigentes. Os indicadores utilizados pela LRF possuem uma fragilidade:

utilizam a Receita Corrente Líquida (RCL) dos últimos 12 meses como referência para os limites de gastos com pessoal e endividamento. Dessa forma, pode haver um descasamento relevante entre o indicador e o equilíbrio fiscal de longo prazo, em especial quando fatores extraordinários ou transitórios, como elevações das receitas de royalties e participações especiais ou de concessões e também ciclos econômicos positivos, elevam temporariamente a RCL e permitem aumentos de despesas rígidas, como as de pessoal. Assim, a despesa que cresceu durante o "boom" econômico e de arrecadação permaneceu alta, rígida e crescente, ao passo que a receita caiu, revelando o fato de que receitas e regras fiscais muito influenciadas pelo ciclo econômico tendem a gerar crises nos períodos de baixa.

Aqui nota-se a combinação da falha de duas das premissas motivadoras da política de incentivos ao endividamento dos subnacionais. O crescimento observado na década anterior não era permanente (premissa 2) e as limitações e regras fiscais não eram suficientes (premissa 3).

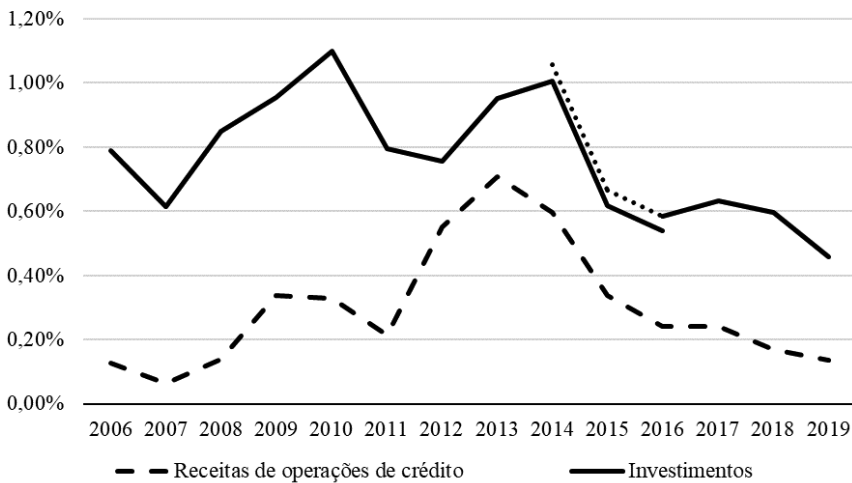
É importante notar que a abordagem dos programas de refinanciamento, antes da flexibilização, era consistente com o que preconiza a literatura. Contudo ela acabou superestimando a robustez fiscal dos entes subnacionais, pois ignorava obrigações que não compõem o conceito de dívida em geral adotado, como os restos a pagar. Dito de outra forma, subestimava-se a importância de problemas de fluxo de caixa, que, não raro, ocorrem mesmo em entes com indicadores fiscais usuais aparentemente saudáveis. Com isso, pode ocorrer de estado ou município terem bons indicadores de endividamento e de resultado primário, mas estarem desequilibrados e se financiando mediante atraso de pagamentos aos fornecedores, funcionários e outros credores[41].

Nesse contexto, foi sendo colocada aos gestores a escolha entre a contenção de gastos correntes, especialmente o mais importante deles,

41. O Boletim de finanças dos entes subnacionais do tesouro nacional oferece uma análise do financiamento via acúmulo de restos a pagar.

o gasto com pessoal, a redução de investimentos públicos ou a contratação de financiamentos. Como a porta do endividamento estava sendo aberta pelo governo federal, a escolha, na maioria dos casos, foi pelo caminho mais fácil do crédito. Assim, os novos financiamentos deram sobrevida às políticas fiscais pouco conservadoras adotadas em alguns E&M.

O grande acesso ao crédito também não causou aumentos no investimento público, que era o objetivo primordial da política. Os investimentos de E&M subiram no início da onda de expansão do endividamento, entre 2008 e 2010, mas caíram em seguida e não chegaram aos níveis de 2010, nem no auge das concessões de empréstimos entre 2013 e 2014, como mostra o Gráfico 4.

Gráfico 4: Investimentos e operações de crédito de estados e municípios (% PIB)

Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração própria (dados anteriores a 2016 extraídos do PAF antigo (Brasil-Tesouro, 2021); dados de 2014 a 2019 do *Boletim de finanças dos entes subnacionais* (Brasil-Tesouro, 2020b).

Se, por um lado, não ocorreu o aumento de investimentos desejado com o crescimento do endividamento, seus custos não tardaram a aparecer.

Por volta de 2015, foi preciso restringir o crédito aos E&M para conter o crescimento da dívida pública e a exposição da União, justamente quando a crise econômica derrubava as receitas, o que potencializou o estrangulamento do fluxo de caixa dos entes subnacionais.

Como reação, vários passaram a judicializar os contratos de refinanciamento e de garantia da União com o propósito de diminuir seus pagamentos[42]. Algo semelhante ocorreu junto ao Legislativo Federal, que desde então sofre pressões para aprovar leis que facilitem o pagamento dessas dívidas, embora isso viole o que havia sido instituído pela LRF. Assim, a premissa 4, apresentada anteriormente, de que os contratos seriam respeitados e a União conseguiria cobrar o serviço da dívida, também não se confirmou.

Nesse sentido, a União foi também prejudicada pela mudança da política de crédito para E&M. O Tesouro Nacional deixou de receber ou teve de gastar com honras de garantias não recuperadas quase R$ 33 bilhões entre 2016 e 2020[43]. Outros importantes prejudicados foram os estados e municípios em boa situação fiscal, que viram o total de crédito disponível diminuir, a despeito de terem condições de contratar novas operações.

Resumidamente, essas foram as consequências mais visíveis e diretas da mudança da política de operações de crédito de E&M. No entanto, alguns deles buscaram métodos alternativos de financiamento que não estavam limitados pelas regras vigentes e que não são captados pelas estatísticas oficiais.

Nesse grupo de ações podemos citar a criação de empresas estatais para gestão de ativos. Havia potencial para que isso melhorasse a eficiência na gestão de ativos e passivos do governo, mas, na prática, configuraram a antecipação de receitas ao Tesouro, a custa de nova obrigação de pagamento pela estatal. São exemplos os casos da Companhia

42. V. Echeverria e Ribeiro (2018).

43. Ver o portal sobre garantias do Tesouro Nacional (Brasil-Tesouro Nacional, 2020a).

Paulista de Securitização (CPSEC), do estado de São Paulo, e do Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro (Rioprevidência), com a emissão de debêntures para compra de títulos da dívida ativa, ou a venda de recebíveis futuros de royalties e participações especiais de petróleo, respectivamente.

Houve, ainda, sobretudo entre 2012 e 2017, casos em que o estado ou o município alterou a estrutura dos fundos do regime de previdência de servidores para permitir o gasto dos recursos acumulados em fundos capitalizados e, assim, reduzir os aportes de recursos do tesouro local para a cobertura dos *deficits* previdenciários correntes.

Por fim, o último exemplo de financiamento heterodoxo foi o saque de recursos de depósitos administrativos ou judiciais. Especialmente no caso em que o estado não é parte do litígio: quando as discussões forem resolvidas, haverá uma obrigação de pagamento pelo ente público.

Para além das consequências financeiras da mudança da política de endividamento, houve a fragilização do arcabouço consolidado pela LRF, afastada diversas vezes nos últimos anos. Destacam-se as Leis Complementares 148/14 e 156/16, que reduziram respectivamente encargos e saldos de contratos de refinanciamento das dívidas dos E&M com a União, aumentaram prazos de pagamento e suspenderam de forma temporária suas exigências. Também merece destaque a Lei Complementar 159/17, que institui o Regime de Recuperação Fiscal de Estados. O Regime permite a suspensão de dívidas e a realização de novas operações de crédito, desde que o estado se encontre em crise fiscal extrema e assuma determinadas obrigações.

Essas novas legislações buscavam auxiliar a retomada do equilíbrio fiscal nos entes subnacionais após a crise de 2015/2016, mas reavivaram o risco moral para os E&M em melhor situação financeira. As constantes disputas judiciais também colocaram em xeque um dos pilares do funcionamento jurídico de uma sociedade moderna, que é o cumprimento de contratos.

Todo esse movimento contribuiu para o contexto de perda de credibilidade na estabilidade macroeconômica, queda de investimentos privados, alta do dólar, alta de juros, queda no crescimento econômico, desemprego, queda na arrecadação, ainda mais crise fiscal, o que realimentou a pressão por mais quebra de regras, e assim por diante.

4. A(S) ALTERNATIVA(S)

Em primeiro lugar, a principal ação seria simplesmente não adotar a política aqui analisada, ou seja, não incentivar o crédito a entes em situação fiscal frágil.

Além disso, o caminho alternativo passaria principalmente pela ação preventiva dos governantes em geral, em especial dos subnacionais, com a adoção antecipada de reformas estruturais em despesas e receitas de forma a evitar que se chegasse a uma necessidade de se endividar para pagar gastos correntes. A necessidade de adoção de reformas na estrutura de pessoal, reformas nas regras previdenciárias, reforma tributária e fim da guerra fiscal são objeto de debate há tempos e poderiam ter avançado com antecedência.

Outro passo importante seria a antecipação, por parte da União, das falhas nos desenhos das regras fiscais vigentes e a sua reforma preventiva. Algumas delas provavelmente já seriam perceptíveis com alguma antecedência, como o caráter pró- cíclico dos limites de gastos e endividamento. De qualquer forma, o que se observou foi o contrário, o enfraquecimento das regras vigentes.

Na prática, contudo, essas ações preventivas dificilmente seriam tomadas em um ambiente sem urgência.

Maior transparência sobre a real situação fiscal dos E&M e as ações que estavam sendo tomadas (e suas consequências) também poderia ter mitigado o problema de forma relevante, ao aumentar a pressão da sociedade contra a adoção de políticas irresponsáveis.

Por seu lado, as diversas quebras de regras observadas, tanto de forma judicial quanto com alterações legislativas específicas, apressadas e pouco estruturadas, poderiam ter sido evitadas, caso o arcabouço de controle do endividamento fosse diferente.

Existem, de forma simplificada, três caminhos para se evoluir o controle do endividamento de estados e municípios. A primeira opção seria dar ainda mais poderes à União, centralizando ainda mais as decisões. A segunda, mais disruptiva, seria retirar a União do papel de controladora do endividamento de E&M. E a terceira, que no momento nos parece mais adequada, seria aprimorar o modelo atual, corrigindo os erros conhecidos e incorporando os aprendizados, com inovações pontuais.

No caminho da centralização, a União teria o controle total e só concederia autorizações para endividamento a entes com situação fiscal adequada e aos projetos escolhidos por ela. Esse sistema, contudo, além de demandar um elevado volume de trabalho especializado nos órgãos da União, vai contra o direcionamento de autonomia do pacto federativo inscrito em nossa constituição e teria poucas chances de ser aprovado. Além disso, esse desenho reforçaria ainda mais o caráter conflituoso entre a União e os entes nas demandas por mais recursos. Por fim o risco político seria grande, com a concentração das decisões em um só ente.

O outro caminho, mais usual, seria tirar a União do papel atual de controlador do crédito. Isso poderia ser feito de duas maneiras.

A primeira seria permitir, novamente, o livre acesso de entes subnacionais aos mercados financeiros. Os agentes do mercado passariam a controlar os desequilíbrios fiscais via restrições de acesso a novos financiamentos e elevações de taxas de juros dos entes em pior situação. A maior dificuldade dessa solução é que ela depende de que não haja a possibilidade de socorro federal. A simples existência dessa possibilidade, por menor que seja, distorce o funcionamento do mercado. Os bancos perderiam o incentivo a conceder crédito apenas aos entes com

boa situação fiscal, arruinando o mecanismo de controle. No Brasil, com histórico de sucessivos socorros federais aos E&M, não seria simples construir essa proibição de socorro de forma crível.

Seria também necessário monitorar fortemente os riscos sistêmicos que essas operações ofereceriam ao Sistema Financeiro Nacional. E, por fim, seria preciso reforçar o arcabouço jurídico para que as obrigações assumidas pelos E&M fossem cumpridas, pois não é possível aplicar a esses entes o sistema privado de execução de dívidas em que, em última instância, o credor toma posse do patrimônio do devedor. Por exemplo, seria preciso melhorar a sistemática de pagamento de dívidas reconhecidas judicialmente, evitando precatórios que nunca são pagos.

Uma segunda maneira, altamente inovadora, de se seguir no caminho da descentralização seria a criação de uma entidade com participação de todas as esferas da Federação, um fundo responsável por administrar o que hoje são ativos da União e conceder garantias às operações de crédito dos entes[44]. Com isso, a situação fiscal de cada ente passaria a interessar financeiramente a todos os demais (de forma direta!), o que criaria um ambiente de autorregulação e reduziria o potencial de judicialização. No entanto, a criação de um órgão com participação de diversas esferas da Federação é complexa[45].

Outra dificuldade seria a alocação de ativos que hoje pertencem à União, já que a distribuição das cotas entre os entes não seria trivial. Além disso, as garantias prestadas por essa entidade teriam, possivelmente, risco maior que o dos subnacionais em melhor situação financeira, desincentivando sua participação. Por fim, repete-se a questão judicial mencionada antes, pois o arcabouço atual, que prevê expressamente a sistemática de pagamento das dívidas com a União e os precatórios, precisaria ser aprimorado, inclusive com emendas à constituição.

44. Ver proposta do FMI (2019).

45. Basta observar que o Conselho de Gestão Fiscal, previsto na LRF, até hoje não foi criado.

O terceiro caminho para melhorar o arcabouço consiste em continuar o processo de evolução gradual do sistema de controles da União. Este é o caminho que no momento nos parece mais adequado. Os principais focos do aprimoramento devem ser: i) a criação de válvulas de escape nas restrições de endividamento para que os casos graves tenham soluções ordenadas; e ii) o desenho de mecanismos de incentivo adequados, de forma que as válvulas de escape não sejam soluções agradáveis aos entes irresponsáveis e os E&M mais prudentes sejam premiados, sinalizando que a boa gestão fiscal traz benefícios de curto e longo prazos.

É esta a forma que tem sido utilizada para atacar os problemas fiscais recentes de E&M. Assim como as outras, ela também tem riscos, em especial jurídicos. Estes, contudo, são mitigados pelos incentivos oferecidos aos entes subnacionais para que não deixem sua situação fiscal se deteriorar. Essa lógica de incentivos não existia até 2017.

Nesse sentido, desde 2015 a União tem revisto a política de endividamento para estados e municípios. Foram adotados critérios mais rígidos para a concessão de crédito a entes subnacionais, que agora só conseguem acesso a operações de volume significativo se já estiverem em boa situação financeira ou em um dos programas especiais de saneamento financeiro instituídos recentemente, como o Regime de Recuperação Fiscal da LC 159/17 e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal da LC 178/21.

A transparência também tem recebido bastante atenção, com a reformulação de sistemas de coleta e disponibilização de dados, a criação de publicações especializadas e acessíveis, o aprimoramento dos portais de transparência e a cobertura da imprensa.

Embora não seja possível atribuir tal comportamento à mudança da política de crédito da União, é possível notar que a trajetória fiscal dos entes subnacionais tem melhorado nos anos recentes. Talvez a pior parte da crise recente de alguns E&M tenha passado, mas as reformas precisam avançar para que não seja necessário reeditar este texto daqui a poucos anos.

CONCLUSÃO

A política de incentivo ao endividamento dos E&M não foi bem-sucedida, em especial porque se mostrou falsa a premissa de que o crédito aumentaria o investimento, o que geraria crescimento suficiente para compensar os custos da dívida.

O investimento não veio e a economia não cresceu. O acesso facilitado ao endividamento acabou permitindo que governantes postergassem a necessidade de ajuste fiscal e desincentivou a adoção de reformas estruturais necessárias em gastos e arrecadação.

No período imediatamente seguinte, o excessivo endividamento somado à forte queda na atividade econômica (e arrecadação) contribuiu para uma onda de quebras de regras fiscais via judicialização e alterações legais específicas, apressadas e pouco estruturadas. Isso acabou por reforçar a crise de confiança e piorar ainda mais a crise econômica.

Além de simplesmente evitar o incentivo ao crédito a entes em situação fiscal frágil, o caminho alternativo que poderia ter sido seguido passaria acima de tudo pela ação preventiva dos governantes em geral, em especial dos subnacionais, com a adoção antecipada de reformas estruturais em despesas e receitas de forma a evitar a necessidade de se endividar para pagar gastos correntes. Outro passo importante, por parte da União, seria a identificação das falhas nos desenhos das regras fiscais vigentes e a sua reforma preventiva. Na prática, contudo, essas ações dificilmente seriam tomadas em um ambiente sem urgência. Uma maior transparência sobre a real situação fiscal dos entes e as ações que estavam sendo tomadas (e suas consequências) também poderia ter mitigado o problema de forma relevante.

Entre as possibilidades de solução para o problema gerado houve, nos últimos anos, uma evolução pelo caminho que no momento nos parece mais adequado. Em nossa visão, o caminho mais promissor é aprimorar o sistema atual com um desenho que incentive

constantemente a adoção (antecipada e previdente) de políticas fiscais responsáveis e crie uma solução, punitiva, mas factível, para entes irresponsáveis. Em qualquer caso, a transparência sobre a situação fiscal e as ações dos governos é condição fundamental.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Tesouro Nacional. **Exposição da União à insolvência dos entes subnacionais**, 2018.

BRASIL. **As honras de garantias**, https://garantias.tesouro.gov.br/honras/ 2020ª.

BRASIL. **Boletim de finanças dos entes subnacionais**, 2020.

BRASIL. **Relatório de avaliação do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF)**, Portal Tesouro Transparente, 2021. Disponível em: https://www.tesourotransparente. Gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-do-programa-de-reestruturacao-e-de-ajuste-fiscal-paf/2019/114 .

CRUZ, I. D. S. **Controle da dívida estadual pela União: condições do endividamento sustentável**. Brasília: UnB, 2018. Monografia.

ECHEVERRIA, A. Q. D.; RIBEIRO, G. F. **O Supremo Tribunal Federal como árbitro ou jogador? As crises fiscais dos estados brasileiros e o jogo do resgate**. In: **REI-Revista Estudos Institucionais**, 4(2), 2018.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **Brazil: strengthening the framework for subnational borrowing**. IMF Country Report, n. 19/302, Washington, D.C., 2019.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. S. Paulo: Atlas, 1999.

MACIEL, P. J. O processo recente de deterioração das finanças públicas estaduais e suas perspectivas. In: SALTO, F. e ALMEIDA, M. (Orgs.). **Finanças públicas no Brasil: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade**. Rio de Janeiro: Record, 2016.

MENDES, M. **Crise fiscal dos estados: 40 anos de socorros financeiros e suas causas.** S. Paulo: Insper. 2020.

REINHART, C. M.; ROGOFF, K. S. Growth in a time of debt. In: **American Economic Review**, 100 (2), 2010.

RIGOLON, F.; GIAMBIAGI, F. **A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos estados**. Rio de Janeiro: BNDS, 1999. Textos para discussão 69.

SALVIANO JR., C. **Bancos estaduais: dos problemas crônicos ao Proes**. Brasília: Banco Central, 2004.

CAPÍTULO 3

REGIMES SIMPLIFICADOS DE TRIBUTAÇÃO

Bernard Appy

Este capítulo é uma avaliação dos principais regimes simplificados de tributação brasileiros: o Simples Nacional (regime especial unificado de arrecadação de tributos e contribuições devidos pelas microempresas e empresas de pequeno porte) e o lucro presumido. Ambos são regimes opcionais e uma tentativa de simplificar a forma de apuração e recolhimento de tributos com relação ao regime normal de tributação (usualmente denominado de lucro real). No caso do Simples, há também o objetivo explícito de reduzir a carga tributária para micro e pequenas empresas (MPEs).

A primeira seção do texto é uma descrição dos regimes simplificados de tributação e de sua evolução ao longo do tempo, buscando identificar os argumentos que justificaram sua criação. A segunda seção é dedicada a avaliar se a concepção desses regimes foi adequada, seja em termos do diagnóstico dos problemas a serem resolvidos, seja em termos da forma como foram implementados. Na terceira seção são apresentados os resultados de alguns estudos que buscam avaliar o impacto econômico e social dos regimes simplificados de tributação e, na quarta seção, são discutidas algumas alternativas de desenho para esses regimes. Ao final, são apresentados alguns comentários conclusivos.

1. REGIMES SIMPLIFICADOS DE TRIBUTAÇÃO NO BRASIL

A principal característica do Simples e do lucro presumido é a substituição, total ou parcial, das bases usuais de tributação das empresas — venda de bens e serviços, lucro e folha de salários — pela tributação do faturamento (receita com a venda de bens e a prestação de serviços).[46] No Brasil, as empresas estão sujeitas a dois tributos incidentes sobre o lucro (IRPJ e CSLL), bem como a diversas contribuições incidentes sobre a folha de salários, sendo a mais importante a contribuição patronal para a previdência (CPP).

Também há cinco tributos gerais que incidem sobre a venda de bens e serviços, dos quais três são federais (contribuição para o PIS e Cofins, que têm a mesma legislação, e IPI), um estadual (ICMS) e um municipal (ISS). A maior parte desses tributos é cobrada pelo regime não cumulativo, segundo o qual cada empresa recolhe a diferença entre o imposto incidente sobre suas vendas e o imposto que foi cobrado sobre as mercadorias adquiridas para revenda e os insumos utilizados na produção. Na tributação não cumulativa, o montante de tributos recolhido pelas empresas não é proporcional ao faturamento, como nos regimes simplificados, mas sim ao valor adicionado, que é a diferença entre o faturamento e o custo de aquisição dos insumos utilizados no negócio.[47] É verdade que os tributos não cumulativos brasileiros são extremamente falhos, gerando cumulatividade, mas ainda assim o grosso da tributação sobre bens e serviços incide no valor adicionado e não no faturamento.

A seguir é feita uma breve descrição dos regimes simplificados de tributação brasileiros e de suas principais mudanças desde meados dos

46. Uma descrição mais detalhada (ainda que bastante resumida) do regime normal de tributação (lucro real), bem como do Simples e do lucro presumido é apresentada na nota complementar a este texto, que pode ser acessada em: http://ccif.com.br/notas-auxiliares/.

47. Mais de 80% da arrecadação dos tributos sobre bens e serviços brasileiros provém da tributação não cumulativa (ICMS, IPI e PIS/Cofins não cumulativo). O restante são tributos cumulativos (ISS e PIS/Cofins cumulativo), que incidem sobre as vendas sem permitir a dedução do imposto cobrado na aquisição dos insumos.

anos 1990, bem como busca-se identificar, na medida do possível, quais foram os argumentos apresentados para sua criação.

1.1 LUCRO PRESUMIDO

No regime que leva este nome, presume-se que o lucro da empresa é uma porcentagem do faturamento, cobrando-se IRPJ e CSLL, às alíquotas normais, sobre essa base presumida. Esse regime existe há bastante tempo, mas sua forma atual está consolidada nas leis 9.249/1995 (que estabelece os percentuais de presunção de lucro), 9.430/1996 (que estabelece a forma de cobrança do IRPJ nesse regime) e 9.718/1998 (que estabelece os critérios de enquadramento).

Os percentuais de presunção de lucro variam entre ramos de atividade e não são exatamente os mesmos para o IRPJ e a CSLL. Para a maioria das atividades de prestação de serviços presume-se que o lucro corresponde a 32% do faturamento (IRPJ e CSLL), e para a maioria das atividades comerciais e industriais o percentual de presunção é de 8% (IRPJ) e 12% (CSLL).[48] O limite de receita anual para enquadramento no lucro presumido vem sendo elevado ao longo do tempo, passando de R$ 24 milhões em 1999 para R$ 48 milhões em 2003 e R$ 78 milhões desde 2014.

Quando se criou o regime de cobrança não cumulativo para o PIS (Lei 10.637/2002) e para a Cofins (Lei 10.833/2003), optou-se pela manutenção das empresas do lucro presumido no regime cumulativo, em que essas contribuições são cobradas à alíquota de 3,65% sobre a receita. Na prática, isso significa que, no regime de lucro presumido, tanto os tributos sobre o lucro (IRPJ e CSLL) quanto parte dos tributos sobre o valor adicionado (PIS/Cofins) são cobrados como uma

48. Na nota complementar (acessível em: http://ccif.com.br/notas-auxiliares/) apresentam-se todos os percentuais da presunção de lucro, bem como detalha-se um pouco mais o modelo de cobrança dos tributos no regime de lucro presumido.

porcentagem do faturamento e não sobre as bases normais de tributação, ou seja, o lucro e o valor adicionado.

Como se trata de um regime muito antigo, não foi possível identificar os motivos que levaram à sua criação[49]. No entanto, sabe-se que não é entendido como um benefício fiscal pela Receita Federal, mas apenas como uma forma alternativa e simplificada de recolhimento dos tributos sobre o lucro e do PIS/Cofins. A nosso ver, essa é uma interpretação equivocada, pois, como se mostra adiante, em alguns casos o regime de lucro presumido pode levar a uma redução expressiva da carga tributária.

1.2 SIMPLES

O Simples é muito mais amplo que o lucro presumido. Os cinco tributos gerais sobre vendas, os dois tributos sobre o lucro e a contribuição patronal para a previdência (CPP) são substituídos por um recolhimento mensal unificado, calculado com base no faturamento da empresa. A empresa segue sendo responsável pelo recolhimento do FGTS e da contribuição dos empregados para a previdência (descontada dos salários), mas está dispensada do pagamento de outras contribuições que incidem sobre a folha de salários, como Sistema S e salário-educação. Outra característica desse regime é a simplificação das obrigações acessórias (registros e escrituração).

Embora já houvesse regimes tributários favorecidos para pequenos negócios, o modelo atual do Simples surgiu em 1996 (entrando em vigor em 1997), por meio da Medida Provisória 1.526, posteriormente convertida na Lei 9.317/1996.[50] Nessa versão inicial, o Simples alcançava

49. O regime de lucro presumido existe na legislação brasileira pelo menos desde 1947 (Decreto 24.239/1947). Embora não tenha sido feito um estudo detalhado da evolução do limite de faturamento para a opção ele ao longo do tempo, identificou-se uma elevação relevante desse limite no final dos anos 1990. Segundo a Lei 8.541/1992, o limite de receita anual para enquadramento no regime de lucro presumido era de 9,6 milhões de UFIR, o que correspondia a R$ 9,4 milhões em janeiro de 1999, quando o limite foi elevado para R$ 24 milhões.

50. Pessôa e Pessôa (2020) fazem uma descrição mais detalhada da evolução da legislação de apoio às micro e pequenas empresas antes da criação do Simples.

apenas os tributos federais (PIS, Cofins, IPI, IRPJ, CSLL e CPP), sendo opcional a adesão de estados (ICMS) e municípios (ISS). Na prática, o modelo de adesão não funcionou e a maioria dos estados adotou regimes favorecidos próprios para a cobrança de ICMS das MPEs.

A Lei 9.317/1996 estabelecia como limite de enquadramento a receita anual de R$ 120 mil para as microempresas (ME) e de R$ 720 mil para as empresas de pequeno porte (EPP). Esses limites foram posteriormente elevados para R$ 240 mil e R$ 1,2 milhão[51].

O modelo da Lei 9.317/1996 previa um recolhimento mensal calculado como porcentagem do faturamento da empresa, com alíquotas crescentes em função do faturamento. Inicialmente essas alíquotas variavam de 3% (ME com faturamento anual até R$ 60 mil) a 7% (EPP com faturamento anual entre R$ 600 mil e R$ 720 mil)[52]. No caso de empresa industrial sujeita à cobrança de IPI, a alíquota era elevada em 0,5%. Os recursos arrecadados eram distribuídos pela Receita Federal entre os diversos tributos substituídos pelo Simples, segundo critérios fixados na lei.

Não havia diferença de alíquotas por setores econômicos. Em contrapartida, era vedada a adesão ao Simples para uma série de setores, com destaque para atividades do setor imobiliário e de representação comercial, bem como para serviços de natureza intelectual e artística, de profissões regulamentadas ou não[53].

Aparentemente não houve um estudo aprofundado que justificasse a criação do Simples. A exposição de motivos da MP 1.526/1996

51. A Lei 9.732/1998 elevou o limite de enquadramento das EPP para R$ 1,2 milhão e a Lei 11.196/2005 elevou os limites das ME e EPP para R$ 240 mil e R$ 2,4 milhões, respectivamente.

52. Com a ampliação do limite de faturamento, foram adotadas alíquotas mais elevadas, que chegavam a 12,6% para empresas com faturamento anual na última faixa (R$ 2,28 milhões a R$ 2,4 milhões).

53. A Lei 10.034/2000 flexibilizou um pouco essas restrições, permitindo a entrada no Simples de creches, estabelecimentos de ensino infantil e fundamental e agências lotéricas e de correio.

menciona genericamente que o objetivo era simplificar e reduzir a tributação das MPEs, visando estimular a geração de empregos e a redução da informalidade. Não há, no entanto, nenhuma menção à razão pela qual optou-se pelo modelo do Simples (exceto pela facilidade da tributação apenas do faturamento), nem se foram feitos estudos de impacto ou avaliados modelos alternativos.

Em 2003 foi aprovada a EC 42, que alterou o art. 146 da Constituição Federal, estabelecendo qual lei complementar iria definir um tratamento tributário diferenciado e favorecido para as MPEs e prevendo a possibilidade de instituição de um regime único de arrecadação dos impostos e contribuições federais, estaduais e municipais[54]. Com base nesse dispositivo, em 2006 foi aprovada a Lei Complementar 123, que criou o Simples Nacional, contemplando a arrecadação unificada dos tributos federais já constantes do Simples Federal e do ICMS e ISS.[55]

O modelo do Simples Nacional (que passou a ser aplicado em julho de 2007) é essencialmente o mesmo que vigorava para o Simples Federal. A principal distinção é a diferenciação por ramo de atividade, por meio da criação de várias tabelas de alíquotas (anexos da lei). Na versão original da LC 123/2006 havia cinco anexos distintos: um para o comércio, um para a indústria (igual ao do comércio, com acréscimo de 0,5% nas alíquotas) e três para a prestação de serviços — um incluindo a contribuição patronal para a previdência (CPP) e dois excluindo a CPP, que deveria ser recolhida pelo regime normal[56]. A

54. A Constituição já possuía dois dispositivos que abordavam as MPEs, prevendo tratamento favorecido (art. 170, IX) e a simplificação ou redução de obrigações administrativas e tributárias (art. 179). A inovação da Emenda 42 foi tornar obrigatório o tratamento tributário favorecido e abrir a possibilidade de um regime unificado de cobrança dos tributos.

55. Ao contrário do Simples Federal, que resultou de uma iniciativa do Poder Executivo, o projeto que deu origem à LC 123/2006 originou-se no próprio Congresso Nacional. A LC 123/2006, conhecida como Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, trata de várias questões além do regime tributário, como acesso a mercados, estímulo ao crédito e obrigações trabalhistas.

56. Outra diferença é que, no Simples Federal, as alíquotas eram fixadas com base na receita acumulada no ano calendário (crescente ao longo do ano), enquanto no Simples Nacional

receita arrecadada era automaticamente distribuída para a União, os estados e os municípios, sendo a parcela federal distribuída entre os vários tributos abrangidos pelo Simples, segundo critérios definidos nos anexos da lei.

Embora com um escopo mais amplo que o Simples Federal, a versão original da LC 123/2006 ainda vedava a inclusão de quase todos os serviços de profissões regulamentadas e parte dos serviços incluídos no Simples Nacional estava no Anexo V, cujas alíquotas eram elevadas mesmo em relação ao lucro presumido.

Os limites de faturamento anual para enquadramento no Simples Nacional eram, inicialmente, os mesmos do Federal — R$ 240 mil para as ME e R$ 2,4 milhões para as EPP[57]. Esses limites foram elevados, sendo atualmente de R$ 360 mil para as ME e de R$ 4,8 milhões para as EPP (apenas tributos federais). Para o ICMS e o ISS, o limite de enquadramento no Simples é de R$ 3,6 milhões.[58]

Desde a sua criação, o Simples Nacional passou por muitas modificações[59]. De um lado, houve uma grande ampliação do escopo dos serviços passíveis de serem tributados em condições favorecidas, incluindo todos os serviços de profissões regulamentadas. De outro, foram sendo feitas várias modificações que o tornaram mais

as alíquotas são fixadas com base na receita acumulada nos 12 meses anteriores ao período (mensal) de apuração.

57. Na prática, com o Simples Nacional a distinção entre ME e EPP tornou-se irrelevante, pois eliminou-se a distinção anterior de tratamentos trabalhistas, creditícios e previdenciários, restando apenas a tributação crescente com o faturamento, que independe da classificação.

58. A receita de exportação é contada separadamente para fins de enquadramento (sendo tributada pelo respectivo anexo, deduzindo-se o montante devido a título de PIS, Cofins, IPI, ICMS e ISS). Na prática, isso significa que o limite de enquadramento no Simples Nacional pode até dobrar para empresas exportadoras. No caso do ICMS, o limite de enquadramento pode ser reduzido para R$ 1,8 milhão nos estados cuja participação no PIB nacional for inferior 1%.

59. Um levantamento das leis complementares que alteraram a LC 123 e uma breve descrição das mudanças podem ser acessados em: https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/historico-da-lei-geral,8e95d6d4760f3610VgnVCM1000004c00210aRCRD.

complicado, seja para tentar compatibilizá-lo com a própria complexidade do sistema tributário brasileiro (especialmente no caso do ICMS), seja para introduzir novas vantagens para as MPEs[60].

Ao longo do tempo, os anexos do Simples Nacional foram modificados várias vezes. Atualmente, além dos anexos I (comércio) e II (indústria), há três outros para a tributação da prestação de serviços: o III (com tributação reduzida, incluindo a CPP), o IV (com tributação reduzida, mas excluindo a CPP, que deve ser recolhida pelo regime normal) e o V (que inclui a CPP, mas tem tributação elevada — na maior parte dos casos mais onerosa que o lucro presumido)[61]. As empresas do Anexo V, no entanto, podem ser tributadas pelo Anexo III, desde que as despesas com a folha de salários sejam superiores a 28% da receita da empresa[62].

Houve também mudanças estruturais, das quais a mais importante é criação do regime do microempreendedor individual (MEI), que é uma subcategoria do Simples[63]. Podem enquadrar-se no MEI os mi-

60. A introdução do ICMS trouxe uma grande complexidade para o Simples, como a necessidade de dedução do faturamento (apenas para fins de cálculo do ICMS) da receita de produtos que já foram tributados anteriormente por substituição tributária (ST) e a cobrança do diferencial entre a alíquota interna e a alíquota interestadual na aquisição de mercadorias em outros estados. Ao longo do tempo essa complexidade foi aumentando, seja para contemplar outras características do ICMS, seja para favorecer as MPEs (como na delimitação de uma lista de produtos para os quais o ICMS pode ser cobrado por ST nas vendas para o Simples, exigindo um controle muito complexo), seja pela autorização para que estados e municípios cobrem o ICMS e o ISS por valor fixo ou concedam benefícios para as empresas do Simples.

61. As tabelas atuais do Simples foram introduzidas pela LC 155/2016, que também promoveu uma mudança na forma de fixação das alíquotas, tornando a transição entre faixas de faturamento mais suaves, mas ao mesmo tempo bastante complexo o cálculo das alíquotas. Uma explicação mais detalhada das alíquotas e da distribuição dos setores entre os anexos do Simples Nacional é apresentada na nota complementar, acessível em: http://ccif.com.br/notas-auxiliares/.

62. O valor da folha inclui, além dos salários, o FGTS recolhido, o pró-labore (remuneração do trabalho dos sócios) e o valor efetivamente recolhido a título de CPP pela empresa no período.

63. O MEI foi criado pela LC 128/2008 e alcança empreendedores individuais que possuam, no máximo, um empregado cujo salário seja de um salário mínimo ou o piso salarial da categoria profissional.

croempreendedores com receita anual de até R$ 81 mil (inicialmente R$ 60 mil). O regime do MEI dispensa o recolhimento de todos os tributos abrangidos pelo Simples, exceto uma contribuição do microempreendedor para a previdência no valor de 5% de um salário mínimo e o recolhimento mensal de R$ 5 ou R$ 1 a título de pagamento de ISS ou ICMS, respectivamente.[64]

Um dos principais motivos alegados tanto para a criação do Simples Nacional quanto do MEI foi o incentivo à formalização e à inclusão previdenciária dos pequenos empreendedores e de seus empregados. Pessôa e Pessôa (2020) fazem um levantamento das razões apontadas nos debates no Congresso Nacional para o tratamento favorecido às MPEs — geração de empregos, estímulo ao crescimento e à inovação e mesmo a necessidade de tratar desigualmente os desiguais — e constatam que os argumentos são sempre genéricos, nunca baseados em uma avaliação mais elaborada das mudanças que estão sendo propostas.

Em particular, não há qualquer embasamento técnico para o enquadramento de determinados ramos de atividade (principalmente de prestação de serviços) em anexos mais ou menos favorecidos do Simples Nacional. Ao menos para alguns setores, o principal motivo para seu enquadramento mais favorável parece ter sido o poder de pressão junto aos parlamentares. Esse é o caso, por exemplo, dos advogados, que, ao contrário da maioria dos demais profissionais liberais foram enquadrados no Anexo IV do Simples Nacional e não no Anexo V.

A falta de um processo mais consistente de avaliação de custos e benefícios na montagem do Simples Nacional resultou em um modelo de tributação não apenas distorcido setorialmente, mas também muito complexo. De fato, é quase impossível aplicar a legislação do Simples Nacional sem o apoio de um contador ou de um especialista.[65]

64. Caso tenha empregado, o MEI tem de recolher também a contribuição previdenciária dele.

65. Além da complexidade do conteúdo de seu texto, a própria forma como está redigida a LC 123, fruto de sucessivas alterações, dificulta sua compreensão.

Com o passar dos anos, perdeu-se um dos principais objetivos da sua criação, que era adotar um modelo extremamente simplificado de tributação dos pequenos negócios.

As próximas seções são dedicadas a uma avaliação mais detalhada do Simples Nacional e do regime de lucro presumido. A avaliação dos impactos do MEI é objeto do Capítulo 11 deste livro.

2. PROBLEMAS DE FORMULAÇÃO

Vamos nos dedicar agora a avaliar se os critérios que orientaram a concepção dos regimes simplificados foram adequados. No primeiro item, se o diagnóstico que orientou a criação desses regimes — a necessidade de um tratamento tributário favorecido para os pequenos negócios — estava correto. Em seguida, a adequação do desenho escolhido para os regimes simplificados.

Por comodidade, daqui para a frente utilizaremos o termo Simples para tratar do Simples Nacional. Se necessário, usa-se Simples Federal como referência ao modelo da Lei 9.317/1996.

2.1 PROBLEMAS DE DIAGNÓSTICO

Como em qualquer política pública, programas de apoio às MPEs precisam ser avaliados em termos de custos e benefícios sociais. Isso pressupõe não apenas avaliar se há distorções a serem corrigidas, mas também qual o melhor instrumento para isso. Programas de apoio mal desenhados não apenas podem ter custo fiscal elevado e ser ineficientes em alcançar os objetivos pretendidos, como podem gerar distorções que reduzem a produtividade e prejudicam o próprio crescimento das empresas que se pretende beneficiar.

A literatura sobre o tema é clara ao definir que o tratamento favorecido de pequenos negócios somente se justifica em duas situações.[66]

66. Ver, por exemplo, Bergner et al. (2017) e OCDE (2015).

A primeira seria a existência de uma correlação inversa clara entre o tamanho das empresas e a geração de externalidades positivas — como a criação de empregos ou a capacidade de inovação. Nesse caso, o favorecimento dos pequenos negócios, em detrimento daqueles de maior porte, teria um efeito social positivo decorrente da criação de mais empregos e da geração de mais inovações, que têm impacto favorável para o crescimento econômico.

A segunda situação em que se justifica o tratamento favorecido é quando se identificam falhas de mercado que prejudicam proporcionalmente mais as pequenas empresas — como a cobrança de juros mais elevados no crédito por conta de assimetrias de informação — ou custos que oneram proporcionalmente mais os pequenos negócios, como o custo de conformidade tributária (custo burocrático de apuração e pagamento de impostos).

Mesmo quando constatadas essas situações, é preciso avaliar qual é a melhor política pública para resolver o problema identificado. Nem sempre benefícios tributários gerais aos pequenos negócios são a melhor solução, pois nem todas as MPEs são necessariamente geradoras de externalidades positivas ou prejudicadas por falhas de mercado.

Quando a política de apoio aos pequenos negócios não é bem planejada, ou seja, quando alcança empresas que não necessitam de amparo ou seu custo é muito superior aos benefícios sociais gerados, o resultado é negativo para a sociedade. Para além de seu custo fiscal, políticas mal desenhadas tendem a favorecer a sobrevivência de empresas menos produtivas e dificultar sua substituição por empresas eficientes — processo que, segundo a teoria schumpeteriana, é a base do crescimento no longo prazo[67]. Em particular, políticas que reduzem muito o custo tributário de pequenos negócios podem desestimular seu crescimento ou estimular sua fragmentação artificial, reforçando o mecanismo de seleção de empresas pouco produtivas. Nesse contexto,

67. Ver, por exemplo, Aghion, Antonin e Bunel (2021).

é essencial avaliar se os motivos usualmente apontados para a concessão de tratamento tributário favorecido às MPEs encontram suporte na experiência e se benefícios tributários são a melhor forma de enfrentar os problemas identificados.

Ainda que o efeito sobre a geração de empregos seja em geral apontado como o principal motivo para o tratamento tributário diferenciado às MPEs, os estudos existentes não ratificam essa interpretação. O que a literatura indica é que são as empresas novas e que crescem rapidamente que geram novos empregos, e não aquelas já estabelecidas e de baixo crescimento.[68] Nesse contexto, a melhor política para a geração de empregos é favorecer a criação e o crescimento das firmas, e não apoiar de forma genérica as MPEs.[69]

Um segundo argumento utilizado para justificar o tratamento tributário favorecido às MPEs é a sua forte capacidade de inovação — que gera externalidades positivas, uma vez que o benefício social da inovação tende a ser maior que o ganho privado do inovador. As empresas inovadoras são, no entanto, apenas uma pequena parcela do universo das pequenas empresas, por isso não faz sentido estimular a inovação concedendo benefícios a todas as MPEs. Nesse contexto, a melhor política é focalizar os benefícios tributários nas atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D) para empresas de todos os portes, ainda que alguns autores defendam uma política que, proporcionalmente, beneficie mais

68. Bergner et al. (2017) fazem um levantamento de estudos que investigam a relação entre o tamanho das empresas e a geração de empregos. Segundo os autores, ainda que alguns estudos identifiquem uma relação inversa entre tamanho das firmas e a geração líquida de empregos, a maior geração de empregos por MPEs deve-se essencialmente a empresas novas (startups) com alto potencial de crescimento. No caso dos EUA, Haltiwanger, Jarmin e Miranda (2010) mostram que, controlando-se pela idade das firmas, não se identifica um maior potencial de geração de empregos por parte das pequenas empresas.

69. Aghion, Antonin e Bunel (2021), mostram que a maior facilidade de acesso a financiamento e a melhor capacidade do sistema financeiro em selecionar firmas com alto potencial de crescimento levam a que, nos EUA, o aumento do número de empregos em função da idade da firma seja maior que em países em desenvolvimento, como Índia ou México.

as empresas de menor porte[70]. No Brasil, contudo, os principais benefícios tributários para P&D fazem o inverso, alcançando apenas grandes empresas e discriminando as MPEs.[71]

Outro argumento utilizado para justificar a menor tributação de MPEs — ou a menor tributação dos investidores que aplicam recursos nelas — seria sua maior dificuldade de acesso a financiamento em condições adequadas devido a falhas de mercado. Mais especificamente, por conta da assimetria de informações, as instituições financeiras não teriam como avaliar de forma adequada o risco dos negócios de menor porte, racionando o crédito, ou cobrando juros muito elevados. Também neste caso, benefícios tributários concedidos de forma ampla a MPEs não parecem ser a melhor alternativa de política: em parte porque não são todas elas que enfrentam dificuldades de acesso a capital; em parte porque, mesmo nas situações em que a intervenção governamental se justifica, há formas mais eficientes de fazê-la — como os mecanismos de mitigação e compartilhamento de riscos a financiadores[72].

Para além de motivos não tributários (como a capacidade de gerar emprego e inovação e a maior dificuldade de acesso ao crédito), um

70. OCDE (2015) menciona que não há indícios que a difusão dos efeitos positivos das inovações seja maior para MPEs que para as grandes empresas, dando a entender que não se justificam tratamentos diferenciados para investimentos em P&D de MPEs. Bergner et al. (2017), no entanto, sugerem uma política que beneficie mais os investimentos em P&D das MPEs, mas não por meio de benefícios diferenciados por porte de empresa (o que desestimularia o crescimento das MPEs) e sim por meio da limitação do valor dos benefícios, o que reduziria o custo da política e, em termos proporcionais, beneficiaria mais as MPEs.

71. Os principais benefícios para P&D existentes no Brasil são aqueles previstos na Lei 11.196/05 (conhecida como "Lei do Bem"), que alcançam apenas as empresas que recolhem tributos pelo regime de lucro real, não beneficiando, portanto, as empresas dos regimes simplificados de tributação.

72. Bergner et al. (2017) mencionam que são principalmente as startups com alto potencial de crescimento que são prejudicadas pela restrição no acesso ao crédito resultante de assimetria de informações. Segundo os autores, nos países desenvolvidos a maioria das MPEs já são adequadamente atendidas pelo sistema financeiro. Ainda que isso talvez não corresponda à realidade brasileira, para a maioria das MPEs já estabelecidas não é falta de acesso ao crédito que impede sua expansão, mas o próprio perfil das empresas, quer dizer, não estão preparadas para crescer.

dos principais argumentos utilizados para justificar um tratamento tributário diferenciado para as MPEs seria o próprio sistema tributário — mais precisamente, o impacto mais negativo para as MPEs que para as grandes empresas do regime normal de tributação. Bergner et al. (2017) e OCDE (2015) avaliam esses argumentos e concluem que, na maioria dos casos, isso não se justifica[73].

Há, no entanto, uma característica do regime normal de tributação que justifica um tratamento diferenciado para MPEs: o fato de que, proporcionalmente, o custo de conformidade tributária — ou seja, o custo burocrático de apurar e recolher tributos — é maior para empresas de menor porte. Esse é o único motivo para a concessão de tratamento tributário diferenciado para MPEs que encontra consenso na literatura[74].

É preciso muito cuidado, no entanto, para não introduzir distorções no sistema tributário ao tentar resolver esse problema. A melhor forma de reduzir o custo resultante da complexidade é simplificar não apenas as obrigações tributárias das MPEs, mas também o sistema tributário em geral — o que pode ser facilitado pelo uso da tecnologia. Bergner et al. (2017) advertem para o risco de que o processo de simplificação da tributação das MPEs descaracterize as próprias bases tributárias — o que acontece, por exemplo, quando se substituem as bases usuais de tributação (como lucro e valor adicionado) por bases

73. Os motivos pelos quais o regime normal de tributação tenderia a prejudicar mais as MPEs que as grandes empresas são de diversas ordens. Um deles é a limitação à compensação de perdas na tributação do lucro nas empresas, pois as MPEs tendem a acumular mais prejuízos em sua fase inicial de operação que as grandes empresas. Outro seria o chamado debt bias, ou seja, a menor tributação do capital de terceiros (dedutível na apuração do lucro tributável) que do capital próprio, o que prejudicaria as MPEs, que em geral são financiadas mais com capital próprio que com dívida. Por fim, um último argumento seria a maior possibilidade de planejamento tributário da parte de grandes empresas multinacionais que das pequenas e médias empresas locais. Em todos esses casos, no entanto, os autores entendem que a melhor solução são mudanças no regime geral de tributação e não a criação de tratamentos diferenciados para MPEs.

74. Essa é a conclusão não apenas de Bergner et al. (2017) e OCDE (2015), mas também de autores como Freedman (2009).

presumidas, como o faturamento. Neste caso, o resultado é não apenas a redução do custo de conformidade, mas a introdução de distorções que levam a economia a se organizar de forma ineficiente.

Por fim, um dos principais argumentos utilizados para justificar o tratamento tributário favorecido às MPEs, sobretudo em países em desenvolvimento, é seu impacto positivo sobre a formalização das empresas e dos trabalhadores. A literatura sugere, no entanto, que a capacidade de induzir a formalização de pequenos negócios por meio da redução de custos é bastante limitada. La Porta e Shleifer (2014), por exemplo, avaliam que a grande maioria dos negócios informais é ineficiente demais para sobreviver no setor formal, mesmo com redução de custos. Segundo os autores, uma das principais dificuldades para a transição à formalidade é a falta de capacidade gerencial dos empreendedores informais.

Confirmando essa percepção, experimento realizado por de Andrade, Bruhn e McKenzi (2013) com negócios informais no município de Belo Horizonte mostrou que a redução de custos e o fornecimento de informações teve impacto nulo sobre a propensão a formalizar, enquanto o aumento da fiscalização teve um impacto significativo[75]. Esses resultados apenas confirmam o risco de estruturar políticas públicas com base em discursos genéricos sobre suas vantagens, sem avaliar impactos efetivos e, sobretudo, sem comparar esses impactos com seu custo fiscal.

Mesmo admitindo ser necessário conceder vantagens tributárias incondicionais para os pequenos negócios, o que está longe de ser

75. Os autores distribuíram aleatoriamente um conjunto de empresas informais em um grupo de controle e nos quatro grupos de tratamento a seguinte distribuição: a) empresas que receberam informações sobre como se formalizar; b) empresas que receberam informações e para as quais o custo de abertura da firma foi zerado e disponibilizou-se o trabalho gratuito de um contador por um ano; c) empresas que receberam a visita de um fiscal municipal; e d) empresas vizinhas às que receberam a visita de um fiscal municipal. Somente no terceiro caso (fiscalização da empresa) a propensão à formalização cresceu de forma significativa (entre 21 e 27 pontos percentuais), mas ainda assim a tendência é que parcela relevante dessas empresas retorne à informalidade.

evidente, o ideal seria isso ser feito a partir de um modelo bem estruturado e que causasse o mínimo de distorções possíveis.

2.2 PROBLEMAS DE DESENHO

A maioria dos países concede alguma forma de tratamento tributário favorecido para pequenos negócios, mas não existe um padrão único ou dominante para os benefícios concedidos. Praticamente nenhum país possui, no entanto, um regime tão generoso quanto os simplificados brasileiros — em termos tanto do escopo dos benefícios quanto do limite de enquadramento (faturamento anual de cerca de US$ 850 mil para o Simples e de US$ 13,7 milhões para o lucro presumido, pela taxa de câmbio da data em que este texto estava sendo fechado).

Nos países desenvolvidos, é rara a substituição de múltiplas bases tributárias por bases presumidas (como o faturamento, no caso do Simples). O mais comum é haver benefícios relacionados a tributos específicos. No âmbito do imposto sobre o valor adicionado (IVA), o principal benefício — concedido pela maioria dos países — é a isenção (ou dispensa de registro) para os pequenos negócios. Os limites de faturamento anual para acesso a esse benefício são, no entanto, bastante baixos com relação ao limite para enquadramento no Simples (US$ 850 mil) — representando a mediana entre os países da OCDE de US$ 27,5 mil e o limite mais elevado de US$ 115 mil[76].

No âmbito da tributação do lucro, os benefícios concedidos pelos membros da OCDE são mais variados de modo geral voltados a objetivos específicos (como o incentivo ao investimento e à inovação) e à

76. Dados de OCDE (2015), que apresenta uma descrição detalhada dos benefícios tributários para MPEs nos países membros da Organização e em alguns outros países. Os valores em moeda local foram convertidos para US$ com base na paridade de poder de compra para o consumo privado.

simplificação da forma de apuração dos tributos[77]. Em quase todos os casos, benefícios mais amplos, ou que resultem em uma redução relevante do imposto devido, são limitados a negócios com faturamento bem menor que o limite de enquadramento no Simples[78]. Com exceção da Hungria, em nenhum outro país da OCDE o limite para a concessão de benefícios que modifiquem a forma de apuração ou reduzam o montante de imposto devido é superior a 20% do limite do lucro presumido no Brasil[79].

Segundo Coelho (2021), regimes de substituição de múltiplas bases de tributação pelo faturamento (como o Simples) são mais comuns nos países em desenvolvimento — em geral como alternativa à tributação do valor adicionado e do lucro, mas raramente substituindo a tributação da folha de salários. Em quase todos os casos, no entanto, o limite de faturamento para acesso a esses regimes é bem inferior ao limite de enquadramento do Simples. A mediana do limite de

77. Segundo OCDE (2015), os benefícios mais comuns para MPEs no âmbito do imposto de renda são a adoção de um regime de caixa para a apuração do lucro tributável, medidas de incentivo ao investimento e à inovação (como depreciação acelerada ou créditos tributários) e a concessão de tratamento diferenciado na recuperação de créditos fiscais. Menos comum é a concessão de isenções para parte do lucro ou a redução do imposto devido em função do número de empregos gerados. Alguns países também concedem benefícios de imposto de renda no nível do investidor, seja para estimular o investimento inicial em pequenos negócios, seja para desonerar parte da renda recebida das MPEs, seja para reduzir a tributação do ganho de capital na venda da MPE ou de seus ativos.

78. A única exceção é a Hungria, cujo principal benefício (Kiva) substitui a tributação do lucro (alíquota usual de 9%) e da folha de salários (alíquota usual de 17%) por um tributo cobrado à alíquota de 11% sobre a soma dos dividendos distribuídos, da folha de salários e de algumas outras rendas das empresas (como ganhos de capital). Na prática, isso significa que os lucros reinvestidos não são tributados. Em 2021, o limite de faturamento anual para acesso ao Kiva foi elevado para HUF 3 bilhões (pouco mais de US$ 9 milhões). O Kiva não reduz, no entanto, a tributação do IVA, cuja alíquota-padrão na Hungria (27%) é das mais elevadas do mundo e cujo limite de isenção anual é inferior a US$ 50 mil.

79. Entre os países da OCDE, o maior limite de faturamento anual para a apuração do lucro pelo regime de caixa (principal benefício concedido na maioria dos países no âmbito da tributação do lucro) é de pouco mais de US$ 2 milhões. Já o maior limite para regimes presuntivos de apuração do lucro (com base no faturamento ou outro indicador) é de pouco mais de US$ 500 mil.

enquadramento de 19 países com tributos presuntivos sobre o faturamento listados pela autora é de US$ 108 mil por ano (contra US$ 850 mil no Simples). Entre esses 19 países — quase todos com regimes setorialmente menos abrangentes que o Simples — apenas um, a Rússia, possui um limite de enquadramento mais elevado que o Simples[80].

Em quase todos os países analisados pelos autores consultados, os limites de enquadramento para acesso a regimes favorecidos de tributação para MPEs são inferiores (usualmente bem inferiores) ao limite de faturamento do Simples.[81] Em todos os países, esses limites são inferiores ao teto de faturamento para acesso ao lucro presumido[82].

O limite excessivamente elevado de enquadramento não é, no entanto, o único problema de desenho dos regimes simplificados de tributação no Brasil. Outras distorções — tão ou mais relevantes — resultam da opção pela substituição das bases usuais de tributação das empresas — valor adicionado, folha de salários e lucro — pela tributação do faturamento.

O problema da substituição das bases usuais de tributação pela tributação do faturamento, como ocorre no Simples, é que esse modelo tende a beneficiar as empresas que operam com altas margens (relação entre o valor adicionado e o faturamento), em detrimento daquelas que operam com baixas margens.[83] De modo semelhante,

---

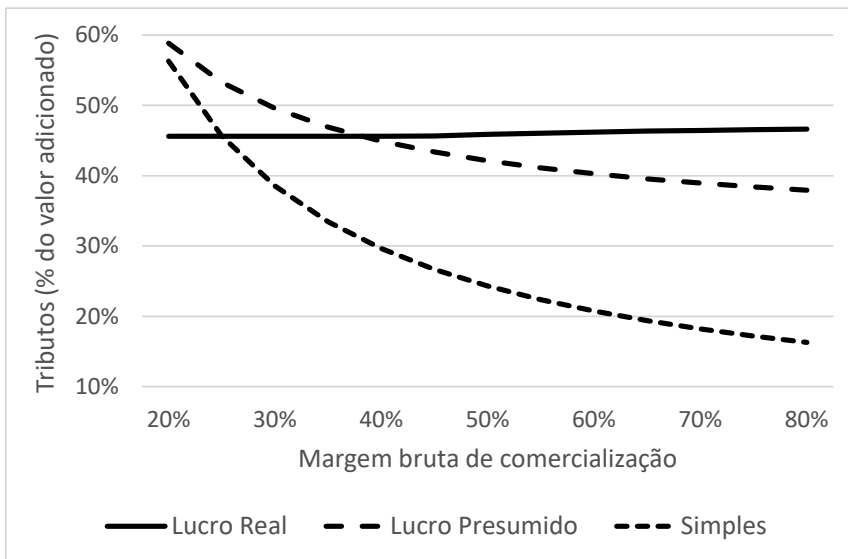
80. Segundo dados apresentados por Coelho (2021), o limite de enquadramento para o tributo presuntivo sobre o faturamento na Rússia seria de US$ 2,06 milhões (esse tributo substitui o IVA e a tributação corporativa sobre o lucro e a propriedade, mas não as contribuições sobre folha para a seguridade social). Excluindo a Rússia e o Brasil, a média do limite de enquadramento dos países listados pela autora é de US$ 184 mil — superior à mediana, mas ainda muito inferior ao limite do Simples.

81. As exceções, ao menos no que diz respeito a benefícios com efeito relevante sobre o montante devido de tributos, são, como já mencionado, a Hungria e a Rússia.

82. Além dos trabalhos já citados, Pessôa e Pessôa (2020) também fazem uma análise comparativa do Brasil com seis países, constatando que em todos esses países o limite de enquadramento nos regimes simplificados de tributação é inferior ao do Simples.

83. O valor adicionado corresponde à soma da remuneração do capital (lucro e juros) e do trabalho (folha de salários). Grosso modo, portanto, desconsiderando os juros, a tributação

a substituição do lucro pelo faturamento, no regime de lucro presumido, tende a favorecer as empresas que operam com altas margens de lucro, mas não aquelas cuja rentabilidade é mais baixa. Esse ponto fica claro na simulação apresentada no Gráfico 1, que mostra como o custo dos tributos (medido como proporção do valor adicionado) varia em função da margem bruta para uma empresa comercial estilizada, no regime normal de tributação (lucro real) e nos regimes simplificados[84].

Gráfico 1: Custo dos tributos em função da margem de comercialização (% do valor adicionado)

Fonte: Simulação do autor. Nota: supõe empresa estilizada com faturamento de R$ 200 mil por mês.

dos lucros e da folha de salários aproxima-se da tributação do valor adicionado.

84. A simulação foi feita considerando uma empresa com faturamento mensal de R$ 200 mil. Nessa e nas demais simulações feitas neste texto, considera-se a margem bruta, ou seja, a relação entre o valor adicionado bruto (incluindo tributos) e o faturamento bruto. Uma explicação detalhada das hipóteses utilizadas na simulação encontra-se na nota complementar, acessível em: http://ccif.com.br/notas-auxiliares/.

Enquanto o custo dos tributos como porcentagem do valor adicionado é relativamente constante no regime normal, nos simplificados a carga tributária cai de modo acentuado com o aumento da margem de comercialização. Para margens baixas, o custo dos regimes simplificados pode ser inclusive mais elevado que o custo do regime normal de tributação.

O principal efeito dos regimes simplificados brasileiros — baseados na tributação do faturamento — não é, portanto, beneficiar os pequenos negócios em geral, mas sim favorecer os pequenos negócios que operam com altas margens — possivelmente os menos necessitados de apoio do poder público.

Para uma empresa comercial ou industrial que opera com baixas margens (por exemplo, 25%), a tributação pelo lucro presumido tende a ser mais onerosa que pelo lucro real, e mesmo fazê-la pelo Simples deixa de ser uma vantagem a partir de certo nível de faturamento (cerca de R$ 200 mil/mês, no caso da empresa estilizada utilizada nas simulações).

Para empresas que operam com margens elevadas, ao contrário, a tributação pelos regimes simplificados é sempre menos onerosa que pelo regime normal. Nesse caso, os beneficiários dos regimes simplificados são os sócios das empresas. A título de exemplo, para uma empresa comercial estilizada com margem bruta de 50% e faturamento mensal de R$ 300 mil (valor adicionado de R$ 150 mil), o lucro líquido mensal, que é a renda líquida do proprietário, seria de R$ 24,2 mil no lucro real, de R$ 30,5 mil no lucro presumido e de R$ 53,9 mil no Simples — mais do que o dobro da renda auferida no lucro real. Isso significa que os regimes simplificados de tributação estão subvencionando — com recursos públicos — a renda de empresários que já teriam uma renda elevada se fossem tributados pelo regime normal.

Essa distorção é ainda mais evidente no caso da prestação de serviços, setor no qual a margem é estruturalmente elevada. Para entender esse ponto, foi feito um exercício em que se compara a tributação de

um serviço típico de profissional liberal prestado de cinco formas: a) pelo empregado de uma empresa do lucro real; b) pelo sócio de uma empresa do lucro presumido; c) pelo sócio de uma empresa do Simples; d) por um autônomo prestando serviço para uma pessoa jurídica (exceto do Simples); e e) por um autônomo prestando serviço para uma pessoa física. No exercício assume-se que a empresa do lucro real não tem lucro e são considerados todos os tributos recolhidos pela empresa e pelo trabalhador (contribuição previdenciária e imposto de renda da pessoa física — IRPF). A diferença entre o valor cobrado pelo serviço e os tributos recolhidos pela empresa e pelo trabalhador corresponde à remuneração líquida do trabalhador (empregado ou sócio) que prestou o serviço.

Como as contribuições previdenciárias geram benefícios, que variam entre as diversas situações analisadas, optou-se por somar à remuneração líquida dos trabalhadores uma estimativa do valor presente dos benefícios percebidos[85].

Na Tabela 1 apresentam-se o valor dos tributos devidos e a renda líquida do trabalhador (sem e com benefícios) para um profissional liberal que presta um serviço no valor de R$ 50 mil com margem bruta de 80% (valor adicionado de R$ 40 mil) em cada uma das cinco formas de prestação do serviço consideradas[86].

85. O valor presente dos benefícios previdenciários foi fixado em 30% do salário de contribuição, o que corresponde a uma estimativa de seu valor para uma taxa real de desconto de 3% ao ano. Para o benefício do FGTS (apenas para o empregado da empresa do lucro real), supôs-se que seu valor presente é a própria contribuição da empresa. Vale notar que essas hipóteses provavelmente superestimam o valor do benefício, pois a taxa real de juros de longo prazo atual é bem superior a 3%.

86. As simulações consideram que o sócio da empresa do lucro presumido retira um pró-labore de um salário mínimo e que o sócio da empresa do Simples retira um pró-labore correspondente a 28% do faturamento, pois essa é a opção mais racional para a maioria dos profissionais liberais (que passam a ser tributados pelo Anexo III e não pelo Anexo V). Caso o profissional tenha um tratamento favorecido no Simples (caso dos advogados, que são tributados pelo Anexo IV), a tributação seria ainda menor. As hipóteses utilizadas no exercício são detalhadas na nota complementar, acessível em: http://ccif.com.br/notas-auxiliares/.

Tabela 1: Custo dos tributos e renda líquida do trabalhador que presta serviço no valor de R$ 50 mil em diferentes regimes tributários (R$ mil)

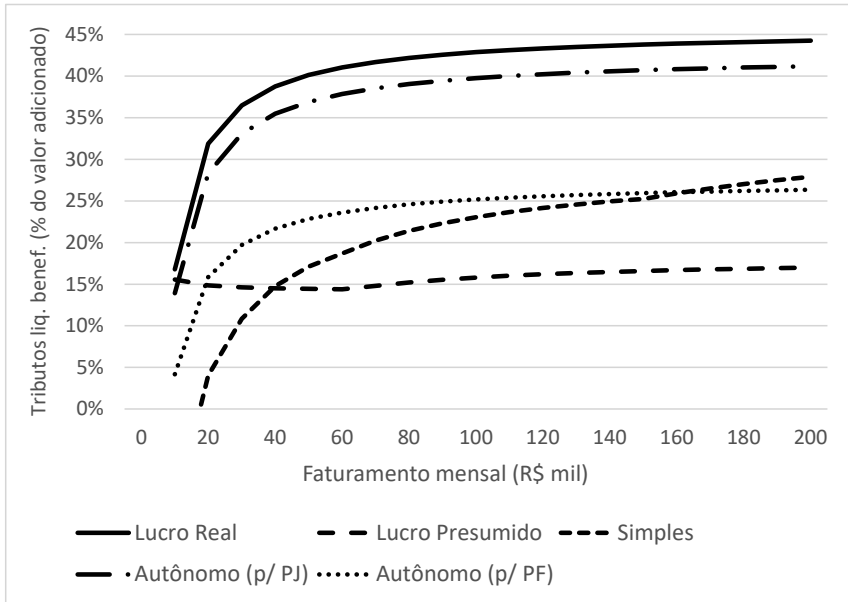
	Empregado do Lucro Real	Autônomo (serv. p/ PJ)	Autônomo (serv. p/ PF)	Sócio do SIMPLES	Sócio do Lucro Presumido
A. Valor adicionado	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0
B. Montante dos tributos	20,1	16,7	11,1	8,8	6,1
C. Valor presente dos benefícios	4,1	1,9	1,9	1,9	0,3
Renda líquida do trabalhador					
Sem benefícios (A - B)	19,9	23,3	28,9	31,2	33,9
Com benefícios (A - B + C)	24,0	25,2	30,9	33,2	34,2

Fonte: Simulação do autor.

Neste exemplo, fica claro que os regimes simplificados de tributação causam fortes distorções distributivas, pois o custo dos tributos recolhidos na prestação do serviço pelos sócios das empresas desses regimes é muito menor que na prestação do serviço por um empregado de empresa do lucro real. No lucro presumido a tributação é menos de um terço da tributação no lucro real. Mesmo somando o valor presente dos benefícios previdenciários à renda do trabalhador, a renda líquida do sócio da empresa do lucro presumido ainda é mais de 40% superior à renda do empregado da empresa do lucro real.

A simulação também apresenta os resultados para a prestação do serviço por um trabalhador autônomo (que recebe como pessoa física). Chama a atenção a grande diferença na tributação quando o serviço é prestado para uma pessoa jurídica e quando é prestado para uma pessoa física, a qual decorre do recolhimento para a previdência, pela empresa tomadora do serviço, de 20% da remuneração do prestador.

O diferencial de custo entre os diferentes regimes também varia muito em função do valor dos serviços prestados. No Gráfico 2, apresenta-se, para cada uma das cinco formas de prestação do serviço, o custo dos tributos, deduzido do valor presente dos benefícios gerados, como proporção do valor adicionado. Se não fossem considerados os benefícios, o grau de distorção entre os diferentes regimes seria ainda maior.

Gráfico 2: Custo dos tributos, líquidos de benefícios, na prestação de serviços nos diferentes regimes tributários (% do valor adicionado)

Fonte: Simulação do autor.

O que o gráfico mostra é o fato de a tributação da renda do trabalho, na prestação de serviços, poder variar enormemente, dependendo da forma como o serviço é prestado e do seu valor. A renda do empregado da empresa do regime normal de tributação (lucro real) é tributada de maneira fortemente progressiva, não só por conta do IRPF, mas também por conta da incidência de contribuições do empregador sobre a parcela do salário que excede o teto do salário de contribuição (R$ 6,4 mil por mês em 2021)[87].

87. O teto do salário de contribuição é o dos benefícios previdenciários. Isso significa que as contribuições previdenciárias acima do teto, que não geram benefícios, são equivalentes a uma tributação da renda do trabalhador. Para cada R$ 100 adicionais que uma empresa gasta na remuneração de um empregado com salário superior a R$ 6,4 mil, cerca de R$ 40 são tributos e apenas R$ 60 são efetivamente recebidos pelo trabalhador. Isso é equivalente à incidência de uma alíquota marginal de 40% sobre a renda do trabalho formal.

Essa progressividade não existe caso o serviço seja prestado pelo sócio de uma empresa tributada pelo regime do lucro presumido. Nesta situação, a alíquota incidente sobre a renda do trabalho do sócio é quase constante.[88]

No caso do serviço prestado pelo sócio de empresa do Simples há progressividade na tributação — ela resulta basicamente do aumento das alíquotas com o faturamento —, mas o custo dos tributos é bem menor que no regime normal[89]. Como os dados do gráfico deixam claro, para um profissional liberal a opção pelo Simples só é mais vantajosa que pelo lucro presumido até certo nível de faturamento (no exemplo apresentado, cerca de R$ 40 mil/mês).[90]

Por fim, em relação ao serviço prestado por pessoa física (autônomo), a tributação é progressiva, mas varia muito em função de o serviço ser prestado a uma empresa ou uma pessoa física. Em ambos os casos a renda do autônomo está sujeita à tributação do IRPF pela tabela progressiva, mas o custo do serviço prestado a pessoa jurídica é bem mais elevado. O resultado é que a tributação do serviço prestado pelo autônomo é muito semelhante à do serviço prestado pelo empregado de uma empresa do lucro real, quando o tomador do serviço é uma empresa, e bem inferior se é prestado a pessoa física.

Essa enorme distorção na tributação da renda na prestação de serviços decorre de dois fatores principais: a) a cobrança de contribuição previdenciária sobre a totalidade do salário pelo empregador do regime

88. A alíquota só não é constante por haver um pequeno aumento na alíquota do IRPJ incidente sobre o lucro (32% do faturamento) superior a R$ 60 mil por trimestre (R$ 20 mil/mês).

89. Há alguma progressividade também porque supôs-se que, para ser tributado pelo Anexo III do Simples, o profissional declara um pró-labore de 28% do faturamento, sobre o qual incide o IRPF e a contribuição individual para o INSS (até o teto), mas não a contribuição do empregador sobre folha.

90. Se for considerada apenas a tributação (sem o valor presente dos benefícios), para um profissional liberal a opção pelo Simples só é mais vantajosa que o lucro presumido para faturamento até R$ 20 mil/mês.

normal de tributação e sobre todo o valor do serviço, no caso da contratação de um autônomo por uma empresa, o que não ocorre nas demais formas de prestação do serviço; e b) a cobrança de IRPF, com base na tabela progressiva, sobre a renda do empregado formal e do autônomo, mas não sobre o lucro distribuído pelo sócio de empresa.

Esse diferencial de tributação resulta em fortes distorções distributivas (como deixam claro os dados da Tabela 1), sem qualquer efeito positivo sobre a criação de emprego. Ao contrário, o regime de lucro presumido desestimula a contratação de empregados, pois a tributação cresceria fortemente se o serviço fosse prestado por um empregado e não pelo sócio da empresa.[91]

Essa menor tributação dos sócios das empresas estimula a "pejotização", ou seja, a substituição da contratação de empregados pela contratação de serviços prestados por sócios de empresas dos regimes simplificados. Nesse contexto, além das distorções distributivas, os regimes simplificados acabam induzindo a precarização das relações de trabalho, em muitos casos, reduzindo a cobertura previdenciária dos trabalhadores e, ao mesmo tempo, agravando o *deficit* previdenciário.[92]

Se a consequência dos regimes simplificados fosse apenas a baixa tributação de pessoas de alta renda e a indução à precarização das relações de trabalho já seria bastante ruim. No entanto, o modelo

91. No caso do Simples (exceto na tributação pelo Anexo IV), a diferença da tributação caso o serviço seja prestado por um empregado e não pelo sócio da empresa não é relevante.

92. Pode-se questionar se o governo deve interferir na opção por relações de trabalho com menor custo e menores benefícios. O problema é que, na pejotização, a redução de custos é muito maior que a redução dos benefícios, o que, na prática, significa que os regimes simplificados induzem à precarização das relações de trabalho. Esse processo se dá não apenas pelos regimes do Simples e do lucro presumido, mas também pelo MEI — cujo impacto sobre a pejotização de trabalhadores de baixa renda tende a ser mais relevante. É verdade que a pejotização traz o risco de multas, caso a relação com o trabalhador pejotizado seja caracterizada como relação de emprego. Ainda assim, as empresas — especialmente de menor porte — ponderam os benefícios da pejotização e os riscos incorridos, muitas vezes optando pela estratégia de maior risco e menor custo fiscal.

brasileiro de tributação dos pequenos negócios tem também efeitos bastante negativos na produtividade e, portanto, sobre o potencial de crescimento do país.

Parte desses efeitos resulta de qualquer modelo que reduza a tributação dos pequenos negócios além do justificável por falhas de mercado ou custos que afetem proporcionalmente mais as pequenas empresas, ou por externalidades positivas por elas geradas.

No entanto, parte dos efeitos é específica do modelo brasileiro, que substitui as bases usuais de tributação pelo faturamento. Um desses efeitos é o desestímulo ao investimento por parte das empresas dos regimes simplificados. Esse desestímulo resulta de que — ao contrário do regime normal de tributação — a aquisição de equipamentos e de tecnologia não reduz o montante devido de tributos sobre o valor adicionado e sobre o lucro, pois esses são função apenas do faturamento[93]. Na prática, isso significa que os negócios tributados pelos regimes simplificados têm menos incentivo a investir que os negócios tributados pelo regime normal. O menor investimento reduz o estoque de capital por trabalhador e, portanto, a produtividade do trabalho.

Outro efeito da impossibilidade de dedução de despesas na apuração dos tributos sobre o lucro e o valor adicionado é a indução a que as empresas desenvolvam internamente atividades que poderiam ser realizadas de forma mais eficiente por terceiros. Ou seja, os regimes simplificados desestimulam a aquisição de insumos e de serviços de outras empresas, mesmo quando a terceirização de parte das atividades aumente a eficiência na produção[94].

---

93. No regime normal, as despesas com investimentos são dedutíveis na apuração do lucro, à medida que os ativos vão sendo depreciados, e são dedutíveis da base de cálculo dos tributos sobre o valor adicionado (ICMS, IPI, e PIS/Cofins não cumulativo). No Simples não há qualquer dedução pelo investimento e no lucro presumido não há dedução na apuração do lucro nem da base de cálculo do PIS/Cofins.

94. Esses dois argumentos — desestímulo ao investimento e à terceirização — são desenvolvidos em Barbosa Filho e Lukic (2019).

Além disso, o uso de uma base distinta das usuais — valor adicionado, lucro e folha de salários — impede que o custo tributário convirja para o custo do regime normal de tributação à medida que a receita das empresas cresce.[95] Isso cria um desincentivo a que os negócios cresçam a ponto de ultrapassar o limite de faturamento e um incentivo a que se fragmentem artificialmente para seguir se beneficiando da menor tributação. O efeito, mais uma vez, é uma redução do potencial de crescimento do país.

É verdade que a tributação do faturamento é mais simples que a do valor adicionado e do lucro. Mas as distorções causadas por esse modelo não compensam a simplicidade, exceto, talvez, no caso de negócios muito pequenos — com limite de faturamento próximo ao do MEI, mais compatível com o limite de isenção do IVA observado nos países da OCDE. Isso não significa que o cálculo do valor adicionado e do lucro para os pequenos negócios não possa ser simplificado, mas isso não pode distorcer excessivamente a própria base de tributação.

Mesmo a substituição da tributação da folha de salários pelo faturamento, no Simples, é questionável. Se o objetivo é criar empregos e reduzir a informalidade, é mais eficiente reduzir a tributação da folha de salários para todas as empresas, especialmente dos trabalhadores de menor renda, pois assim se criam estímulos para que empresas de todos os portes ampliem a contratação de trabalhadores menos qualificados.

Em suma, os regimes simplificados de tributação no Brasil não apenas beneficiam negócios que, por seu tamanho, não precisariam de apoio, como resultam em distorções distributivas, além de reduzir a produtividade e desestimular o crescimento das pequenas empresas. Isso significa que recursos públicos estão sendo utilizados

95. Esse problema é mitigado no Simples por conta das alíquotas crescentes com o faturamento, mas ainda assim, no caso de empresas comerciais e industriais com altas margens, a tributação ao se alcançar o limite de faturamento ainda é muito inferior à do lucro real e mesmo à do lucro presumido.

(por meio de renúncia de receitas) para aumentar a renda de pessoas que já teriam renda elevada sem os benefícios tributários e, ao mesmo tempo, criando distorções que reduzem o potencial de crescimento do país.

Talvez esse fosse o custo a pagar, caso o efeito dos regimes simplificados na ampliação do emprego e na redução da informalidade fosse significativo. Como se discute a seguir, tudo indica que não é isso que ocorre.

3. IMPACTOS DOS REGIMES SIMPLIFICADOS

Avaliamos aqui o impacto dos regimes simplificados de tributação tanto sobre a arrecadação (item 3.1), como sobre a formalização das firmas, a geração de empregos e a produtividade (item 3.2).

3.1 IMPACTO SOBRE A ARRECADAÇÃO

Não existem estatísticas sobre o custo fiscal do regime de lucro presumido, pois a Receita Federal considera — equivocadamente — que esse não é um benefício de natureza tributária (gasto tributário), mas apenas uma forma alternativa de recolhimento dos tributos sobre o lucro e do PIS/Cofins. Mas o Simples é considerado um gasto tributário, e são divulgadas estimativas sobre seu custo em termos de renúncia de tributos federais[96].

Nos últimos anos, segundo a Receita Federal, a renúncia de receita de tributos federais decorrente do Simples tem ficado em torno de 1% do PIB, o que correspondeu, em 2019, a R$ 74,1 bilhões. Como a arrecadação federal com o Simples naquele ano foi de R$ 80,7 bilhões, isso significa que o custo do programa correspondeu a cerca de 48%

96. Já existe pleito para que também o Simples deixe de ser considerado gasto tributário. A LDO 2022 continha dispositivo nesse sentido. Houve veto presidencial, pendente de análise do Congresso, quando este capítulo estava sendo escrito.

da arrecadação potencial caso o benefício não existisse (soma do montante arrecadado com a renúncia fiscal)[97].

Além dos tributos federais, o Simples implica renúncia de receita também para os estados (ICMS)[98]. No caso de Minas Gerais, em 2018, por exemplo, o gasto tributário com o Simples foi estimado em R$ 916 milhões, enquanto a arrecadação do estado com o Simples foi de R$ 1,116 milhão.[99] Isso corresponde a um custo de cerca de 45% da arrecadação potencial. Se o padrão de Minas Gerais se repetir para os demais estados, a redução de receita de ICMS com o Simples seria da ordem de cerca de R$ 9,7 bilhões, em 2018 (0,14% do PIB).

Esse valor de gasto tributário federal e estadual (mais de 1% do PIB) é extremamente elevado, quando comparado ao custo dos benefícios tributários para pequenos negócios em outros países. Segundo levantamento do Banco Mundial, os gastos tributários relacionados a programas de apoio às micro e pequenas empresas em países selecionados

97. Afonso (2019) critica a forma como a Receita Federal calcula o gasto tributário do Simples, uma vez que esse é feito tendo por referência o que seria arrecadado caso a empresa recolhesse os tributos pelo lucro presumido. Como a proporção entre a arrecadação e o faturamento das empresas é mais alto no lucro presumido (9,4%) que no lucro real (7,7%), o autor argumenta que o cálculo do gasto tributário seria menor se calculado com referência ao lucro real. Contudo esse é um argumento frágil porque, como exposto, são as empresas com maiores margens de lucro (cuja tributação seria ainda maior se feita pelo regime normal) que tendem a optar pelo lucro presumido e pelo Simples. De fato, como ressaltam Pessôa e Pessôa (2020), ao comentar as críticas de Afonso (2019), as empresas não optariam pelo lucro presumido se esse regime fosse mais oneroso que o lucro real.

98. O Simples alcança também o ISS, que é um imposto municipal. Nesse caso, no entanto, é provável que o gasto tributário não seja elevado (ou até que haja algum ganho de receita), pois a parcela da receita do Simples destinada ao ISS é elevada se comparada com as alíquotas usuais do imposto, e é muito comum haver reduções significativas no custo do ISS fora do Simples para alguns serviços (caso de sociedades uniprofissionais de profissões liberais).

99. O dado de gasto tributário com o Simples em MG foi obtido das prestações de contas do estado, refletindo o efetivamente realizado, e difere da projeção que consta dos anexos dos projetos de lei orçamentários (LDO e PLOA). Os dados de arrecadação com o Simples de Minas Gerais constam das estatísticas do Simples Nacional divulgadas pela Receita Federal do Brasil.

não ultrapassa 0,2% do PIB[100]. O custo dos regimes simplificados de tributação (mesmo desconsiderando o lucro presumido) é, portanto, não apenas muito elevado, mas também muito maior que o custo de programas com o mesmo objetivo adotados por outros países.

3.2 IMPACTO SOBRE FORMALIZAÇÃO, EMPREGO E PRODUTIVIDADE

De forma surpreendente, dada a importância e o custo dos regimes simplificados de tributação, existem poucos trabalhos acadêmicos metodologicamente consistentes que analisam o impacto desses programas sobre a formalização das empresas, o nível de emprego e a produtividade. Os poucos trabalhos disponíveis referem-se apenas ao Simples.[101]

Um primeiro grupo de trabalhos diz respeito ao impacto com relação à formalização de pequenos negócios no momento da criação do Simples Federal, no final de 1996, tendo por base os dados da pesquisa sobre Economia Informal Urbana (Ecinf) de 1997, do IBGE. Embora os trabalhos tenham resultados díspares, a conclusão mais robusta é a de que não há indícios de que a criação do Simples Federal tenha tido um impacto significativo sobre a formalização dos pequenos negócios, e que os custos do programa superam largamente os pequenos efeitos positivos sobre a formalização.[102]

---

100. Ver Banco Mundial (2017), p.11. Segundo o relatório, esse custo seria de 0,2% do PIB para o Canadá, 0,1% do PIB para Chile, México e África do Sul, e menos de 0,1% do PIB para França, Índia e Argentina.

101. Há também trabalhos sobre o regime dos microempreendedores individuais (MEI), que não são objeto do presente texto.

102. O primeiro desses estudos é o de Monteiro e Assunção (2012), originário de um trabalho de 2006, no qual se identifica que a criação do Simples Federal teve um pequeno efeito positivo sobre a formalização no setor de comércio, mas nenhum nos demais setores. Monteiro (2016) retoma esses resultados e estima que o custo fiscal da criação do programa supera largamente o aumento da arrecadação decorrente da formalização das empresas comerciais. O segundo, é o de Fajnzylber, Maloney e Montes-Rojas (2011), originário de um trabalho de 2009, que chega à conclusão radicalmente distinta de que a criação do Simples Federal teria tido um efeito positivo e relevante sobre a formalização de empresas e o desempenho dos

Com base em outra metodologia, Matsumoto (2021) estimou que a criação do Simples Federal resultou na criação de 258 mil empresas formais entre 1997 e 2006, o que corresponde a pouco mais de 10% do total de empresas deste regime no momento de sua substituição pelo Simples Nacional. O próprio autor reconhece, no entanto, que em termos de bem-estar social (considerando-se as distorções geradas e o custo do programa), o impacto do Simples não é necessariamente positivo.[103] O autor também identifica uma clara aglomeração de empresas com faturamento logo abaixo do limite de faturamento do Simples e estima que elas deixam de crescer e reduzem suas receitas entre 10% e 25% para evitar sair do regime[104].

Já Corseuil e Moura (2016) analisaram o impacto do Simples sobre o nível de emprego e outros indicadores do mercado de trabalho para empresas industriais cujo faturamento estava próximo do limite de enquadramento. O estudo analisa esse impacto em três momentos — em 1997 (ao entrar em vigor o Simples Federal), em 1999 (quando houve mudanças nos critérios de elegibilidade) e em 2006. A conclusão foi a de que o efeito do Simples sobre o mercado de trabalho para empresas industriais próximas ao limite de enquadramento foi nulo.

Outros estudos ajudam a identificar indícios do impacto do Simples sobre a produtividade das empresas. Embora não haja trabalhos

---

pequenos negócios formalizados. Dada a inconsistência entre os resultados dos dois estudos, que tratam do mesmo período a partir da mesma base de dados, Piza (2016) busca entender por que os resultados são tão distintos, e conclui que o principal motivo é a data de corte considerada para a criação do programa (cuja diferença é de um mês entre os dois trabalhos). Com base em uma série de testes econométricos, Piza afirma que os resultados encontrados por Fajnzylber, Maloney e Montes-Rojas (2011) não podem ser atribuídos à criação do Simples Federal e conclui que os dados não indicam que o programa tenha sido efetivo em elevar a taxa de formalização dos pequenos negócios. Indo além, sua conclusão é de que os dados utilizados nos dois trabalhos (ECINF) podem não ser os mais adequados para analisar o impacto do programa sobre a formalização e o desempenho das pequenas empresas.

103. Esses resultados constam do primeiro paper de Matsumoto (2021).

104. Esses resultados são apresentados no segundo paper de Matsumoto (2021).

específicos sobre o tema, alguns sugerem que esse impacto pode ser negativo e relevante.

O principal deles é o de Barbosa Filho e Corrêa (2017), que realiza vários exercícios de comparação de sete países (Brasil, Chile, China, Colômbia, México, Peru e Rússia), a partir de uma base de dados do Banco Mundial sobre empresas formais. No primeiro exercício os autores comparam a distribuição da produtividade do trabalho entre os vários países e constatam que, no Brasil, há uma participação desproporcional de empresas de baixa produtividade relativamente aos demais países[105]. Esse resultado não decorre de um efeito composição (ou seja, da maior participação, na economia brasileira, de setores de menor produtividade), mas trata-se de um padrão observado nos diversos setores, o que, segundo os autores, seria um indicativo de políticas domésticas que favorecem empresas de menor produtividade.

Outro conjunto de exercícios busca avaliar a evolução de alguns indicadores à medida que as empresas envelhecem. Observa-se que, ao contrário do observado na maioria dos demais países, as empresas pouco crescem com a idade (em termos de faturamento e número de empregos), o mesmo acontecendo com sua produtividade, que também pouco difere entre empresas mais antigas e mais novas. Esses resultados seriam, segundo os autores, um indicador da ausência de um processo de seleção das empresas, que leva as empresas menos produtivas a sobreviverem por mais tempo que nos demais países.

Por fim, os autores realizam alguns exercícios contrafactuais com vistas a estimar qual seria o efeito do aumento da produtividade média do trabalho em duas situações: a) supondo que a produtividade

105. O dado de produtividade é calculado pela relação entre o faturamento (convertido para US$ pela paridade do poder de compra) e o número de empregados das empresas. Enquanto nos demais países há uma concentração de empresas com produtividade média e caudas "finas" (ou seja, poucas empresas de baixa e alta produtividade), no Brasil há caudas "grossas" (ou seja, maior concentração de empresas nas caudas da distribuição, especialmente na cauda de baixa produtividade).

mínima das empresas no Brasil fosse igual à dos demais países; e b) excluindo, no cálculo da produtividade média da economia, um conjunto (selecionado por métodos econométricos) de empresas de baixo faturamento e baixa produtividade[106]. A conclusão é, segundo os autores, "que a produtividade do trabalho agregada poderia crescer de forma significativa caso as empresas pequenas perdessem peso relativo" em relação ao total de empresas do país[107].

Os resultados encontrados por Barbosa Filho e Corrêa (2017) indicam que, no Brasil, há um processo ineficiente de seleção de empresas mais produtivas e com maior potencial de crescimento, o que favorece a sobrevivência de empresas de baixa produtividade e baixo crescimento. O resultado é uma redução significativa da produtividade do trabalho e, portanto, do PIB potencial do país. Embora o texto não identifique as causas desses resultados, os autores suspeitam que o Simples pode ser um dos principais responsáveis, e sugerem a realização de estudos adicionais focados nessa hipótese.

Estudo do Banco Mundial (2017) chega a conclusões semelhantes. Segundo ele, políticas públicas mal desenhadas — entre as quais o Simples — criaram um ambiente empresarial distorcido que favorece a rentabilidade de empresas pouco eficientes. Uma evidência desse fato seria uma participação muito maior de empresas com baixa qualidade de gestão no Brasil (18% do total de empresas) que em outros países, como os EUA (2%), China (6%) e México (11%)[108].

---

106. O exercício parte da constatação de que no Brasil, ao contrário dos demais países, é possível identificar três *clusters* (aglomerados) de empresas em função do faturamento e da produtividade: um *cluster* mais relevante (mas menos que nos demais países) de empresas de produtividade média, um de empresas de baixa produtividade e um (menos relevante) de empresas de alta produtividade. Por meio de métodos econométricos, as empresas são distribuídas entre esses três *clusters*, sendo aquelas que integram o de baixa produtividade excluídas no exercício contrafactual.

107. Barbosa Filho e Corrêa (2017), p. 140.

108. Dados do World Management Survey citados em Banco Mundial (2017), p. 22.

Em suma, embora os estudos disponíveis não sejam conclusivos, os trabalhos disponíveis indicam que, mesmo tendo um custo elevado, os efeitos positivos do Simples sobre a formalização das empresas, a geração de empregos e o desempenho das firmas é pequeno ou nulo. O pior é que é muito provável que os regimes simplificados de tributação estejam contribuindo para favorecer a sobrevivência de empresas pouco eficientes, dificultando seu crescimento e a sua substituição por empresas mais eficientes e, portanto, prejudicando o crescimento do país.

4. PODE SER DIFERENTE?

É mais fácil criticar problemas de desenho de políticas públicas *a posteriori* que antecipar esses problemas na época em que os programas estão sendo criados. Ainda assim, no caso do Simples e do lucro presumido, uma pesquisa sobre a legislação vigente em outros países deixaria claro que os limites de enquadramento propostos no Brasil estavam claramente fora dos padrões internacionais. As distorções resultantes da substituição das bases usuais de tributação pelo faturamento talvez fossem menos claras à época, mas uma análise prévia dos potenciais custos e benefícios dos programas provavelmente teria antecipado ao menos parte dos problemas.

Mais relevante que identificar o que poderia ter sido feito à época em que os programas foram criados é reconhecer as distorções que foram geradas e buscar corrigi-las. Pior que errar é persistir no erro.

Como o principal fator que justifica um tratamento tributário diferenciado dos pequenos negócios é a relação inversa entre o custo de conformidade tributária e o tamanho da empresa, o ideal seria promover uma simplificação radical do regime normal de tributação. Essa também é opinião dos técnicos da OCDE, para quem "um sistema tributário geral mais simples tende a ser mais vantajoso para as

pequenas e médias empresas que uma série de medidas de simplificação"[109]. A partir de regras mais simples e uniformes de tributação, seria possível definir reduções no montante de tributos devidos pelos pequenos negócios, de modo a compensar seu excesso de custo de conformidade relativamente às empresas de maior porte, sem gerar distorções resultantes de mudanças nas bases de tributação.

Ainda que uma simplificação ampla dos tributos incidentes sobre a atividade empresarial seja o ideal, a realidade é que esse é um processo complexo e, mesmo que bem-sucedido, provavelmente longo. Nesse contexto, cabe avaliar quais ajustes poderiam ser feitos nos regimes simplificados para torná-los menos nocivos à produtividade e menos concentradores de renda.

Tendo por referência o exposto no texto, duas mudanças principais precisariam ser consideradas. Uma é a revisão dos limites de enquadramento. A outra é a aproximação da base de tributação dos pequenos negócios das bases normais de tributação (valor adicionado, lucro e folha de salários), ainda que apuradas de forma simplificada. Observadas essas diretrizes, há diversos desenhos possíveis para o sistema. A seguir apresenta-se uma sugestão, que não exclui outras alternativas.

No caso do lucro presumido, não há razão para que a cobrança de PIS/Cofins seja feita pelo regime cumulativo em vez do regime não cumulativo normal. Já para a apuração do lucro, pode-se considerar um regime simplificado, que, ao menos, faça a base se assemelhar mais ao lucro que o faturamento. O modelo mais simples seria definir que a base para o cálculo do lucro fosse o faturamento deduzido da folha de salários e encargos, aplicando-se sobre essa base uma porcentagem mais elevada de presunção do lucro.

Só essa mudança, desde que a porcentagem de presunção fosse bem calibrada, já resolveria boa parte da distorção que resulta na baixíssima tributação de profissionais liberais de alta renda que atuam como

109. OCDE (2015), p. 15. Tradução própria.

sócios de empresas do lucro presumido[110]. É verdade que esse modelo não resolveria totalmente as distorções na tributação do lucro entre empresas comerciais e industriais que operam com margens diferentes. Para tanto, seria necessário um modelo um pouco mais complexo, em que, no cálculo da base para a presunção do lucro, fossem deduzidos não apenas a folha de salários, mas também o valor dos insumos utilizados na industrialização e das mercadorias adquiridas para revenda, bem como uma estimativa simplificada do valor da depreciação dos investimentos[111]. Em todo caso, como as distorções mais gritantes do regime de lucro presumido estão na tributação de prestadores de serviços de alta renda, mesmo a proposta mais simples já seria um grande avanço[112].

Resta discutir o limite de enquadramento no regime de lucro presumido. O limite atual (receita de R$ 78 milhões por ano) é excessivamente elevado para qualquer padrão internacional. O critério para enquadramento, nesse caso, deve basear-se menos no custo de

---

110. A título de exemplo, caso o percentual de presunção de lucro fosse elevado de 32% do faturamento para cerca de 80% da nova base (faturamento menos folha e encargos, inclusive o pró-labore) já se corrigiria a maior parte da subtributação da renda dos sócios de empresas do lucro presumido com poucos empregados. Para o comércio e a indústria, o percentual de presunção de lucro nesse modelo simplificado teria de ser mais baixo, mas mais elevado que o atual.

111. Não cabe, neste capítulo, detalhar esse modelo. Mas a ideia básica é que apenas algumas despesas — inequivocamente associadas ao negócio — fossem deduzidas da base. As demais, cuja vinculação ao negócio é mais difícil de ser controlada (como despesas de locomoção, gastos com restaurantes, etc.) continuariam sendo presumidas (a presunção de despesas está implícita na fixação de um percentual de presunção do lucro inferior a 100%). Esse modelo tem duas vantagens. Uma é que se elimina o desincentivo ao investimento que caracteriza o regime atual. Outra é que se evita a discussão sobre a dedutibilidade de despesas que podem ser usadas para promover a distribuição disfarçada de lucros, cujo controle é mais difícil nos pequenos negócios.

112. Outra opção para mitigar a baixa tributação da renda no lucro presumido seria tributar o lucro distribuído pela tabela progressiva do IRPF, descontando o que foi pago na empresa. Essa opção pressupõe, no entanto, uma discussão mais ampla da tributação dos lucros distribuídos (não só pelas empresas dos regimes simplificados), bem como, idealmente, a criação de uma alíquota adicional mais elevada de IRPF para altas rendas. Como esses são temas que fogem do objetivo do presente capítulo, optou-se por não explorar essa alternativa.

conformidade (que é mais relevante para empresas menores, como as do Simples) e mais na capacidade do fisco de controlar em detalhe a contabilidade fiscal de um número grande de empresas. Nesse contexto, um limite de receita anual próximo a R$ 5 milhões provavelmente alcançaria a maioria das empresas do lucro presumido, sendo mais justificável que o limite atual[113].

Já para o Simples, Coelho (2021), com base em um modelo de definição do limite ótimo para o tratamento tributário diferenciado de pequenos negócios, sugere a redução do teto de faturamento dos atuais R$ 4,8 milhões para cerca de R$ 1 milhão por ano. Essa mudança reduziria a grande diferença entre o limite do Simples e aquele observado em regimes semelhantes adotados por outros países.

Também no Simples, o ideal seria que as bases tributárias fossem mais próximas das bases usuais de tributação — lucro, valor adicionado e folha de salários. Essa opção não apenas reduz distorções que favorecem empresas de baixa produtividade, como facilita a transição das empresas do Simples para o lucro presumido, à medida que seu volume de negócios cresce.

Para o cálculo do lucro tributável, sugere-se um modelo semelhante ao proposto para as empresas do lucro presumido, seja em sua versão simplificada (dedução da base apenas da folha de salários), seja em sua versão mais complexa (dedução de outras despesas e de uma estimativa simplificada de depreciação). Diferente do proposto para o lucro presumido, no entanto, sugere-se que o lucro apurado na empresa seja tributado na declaração de IRPF dos sócios, proporcionalmente a sua participação no capital da empresa.[114] Essa opção permite que a renda dos sócios das empresas do Simples seja tributada de forma

113. Uma opção é definir um limite mais elevado (por exemplo, R$ 10 milhões) para empresas industriais e comerciais e um limite menor para a prestação de serviços.

114. Esse modelo, conhecido como "passthrough" é adotado por vários países, inclusive pelos EUA (embora, neste caso, não se trate de um lucro presumido e sim do lucro apurado em balanço). Para o Simples, sugere-se que a empresa retenha mensalmente na fonte o IRPF

progressiva, beneficiando-se do limite de isenção e das alíquotas mais baixas do IRPF para menores rendas.

Para os tributos sobre a venda de bens e serviços, propõe-se que a base seja, em vez do faturamento, uma aproximação do valor adicionado, que seria apurado deduzindo-se do faturamento o valor das mercadorias adquiridas para revenda, dos insumos utilizados na industrialização e das máquinas e equipamentos adquiridos. Sobre essa base incidiriam alíquotas crescentes em função do faturamento — com tabelas distintas para comércio, indústria e serviços, a exemplo do modelo atual do Simples (mas com apenas uma tabela para serviços). O montante apurado seria distribuído entre PIS, Cofins, IPI, ICMS e ISS, da forma como já é feito no Simples. Além de reduzir a distorção na tributação de empresas a partir de sua margem, esse modelo estimularia o investimento e permitiria uma transição mais suave para o lucro presumido, facilitando o crescimento das empresas.

Por fim, sugere-se que a contribuição patronal para a previdência (CPP) das empresas do Simples seja calculada com base na folha de salários, mas com uma diferença relevante, ou seja, a cobrança de uma alíquota muito mais baixa (por exemplo 5%) sobre a parcela dos salários equivalente a um salário mínimo[115].

Há vários motivos para a adoção desse modelo. O primeiro é obviamente o estímulo à contratação de trabalhadores de baixa renda. O segundo é que, ainda que com alíquotas reduzidas, a base de tributação seria a mesma do regime normal, o que reduz distorções. O terceiro é que esse modelo diminui o estímulo à substituição de empregados pela contratação de MEI.[116] Por fim, o quarto e último motivo é que,

---

incidente sobre o lucro calculado, sendo a renda e o imposto retido incluídos posteriormente na declaração de ajuste anual do sócio.

115. No caso de um empregado com salário de 1,5 salário mínimo, por exemplo, a alíquota da CPP seria de 5% para um salário mínimo e de 20% (alíquota normal) para meio salário mínimo.

116. O ideal é que a contribuição previdenciária do MEI fosse elevada (por exemplo, em 10% de um salário mínimo) para reduzir ainda mais a diferença na tributação com os

idealmente, esse modelo de cálculo da CPP deveria ser adotado por todas as empresas, e não apenas pelas empresas do Simples.[117] Sua adoção pelas empresas do Simples seria um primeiro passo para uma mudança mais abrangente do regime de contribuição previdenciária no país.

Apesar do regime proposto ser um pouco mais complexo que o modelo atual do Simples, não deve resultar em um aumento relevante do custo de conformidade tributária. Como explicado na primeira seção, o aumento da complexidade do Simples ao longo do tempo já exige o trabalho especializado de contadores para sua apuração. O custo adicional da apuração nos termos propostos tende a ser bem pequeno (exigindo apenas o acompanhamento do valor dispendido na aquisição de insumos, mercadorias para revenda e máquinas e equipamentos), e o benefício em termos da redução de distorções distributivas e de ganhos de eficiência tende a ser muito grande. Vale notar que tecnologias já existentes — como a nota fiscal eletrônica e o eSocial — facilitam muito a utilização de bases de cálculo um pouco mais elaboradas no Simples.

O objetivo das mudanças propostas não é aumentar a arrecadação. Embora não haja cálculos precisos do impacto da proposta, é razoável esperar um aumento da tributação da renda (IRPJ e CSLL no lucro presumido e IRPF no Simples) e da tributação de bens e serviços. Em contrapartida, a mudança sugerida para a cobrança da CPP no Simples provavelmente resultaria numa redução da arrecadação[118]. O efeito líquido sobre a arrecadação, considerando a redução dos limites de enquadramento, ainda precisa ser avaliado.

---

empregados das empresas do Simples e reduzir as distorções no mercado de trabalho.

117. As razões para a adoção de uma menor tributação da parcela inicial dos salários são explicadas na terceira seção de Appy et al. (2018).

118. Mudanças na composição da tributação, como a proposta, apresentam um problema adicional, que são as regras de vinculação e partilha dos tributos. Um aumento do imposto de renda equivalente a uma redução da CPP, por exemplo, reduz a receita da União, pois quase 50% da receita do imposto de renda é partilhada com os estados e municípios. Esse é um ponto que precisa ser considerado e equacionado em qualquer proposta de mudança que envolva várias categorias de tributos.

O objetivo da proposta é levar a economia a se organizar de forma mais eficiente e estimular as pequenas empresas a investir e crescer, além, é claro, de corrigir distorções distributivas. Em particular, a mudança sugerida provavelmente reduziria a tributação dos negócios realmente pequenos (por meio da isenção do imposto de renda e menor CPP), elevando, em contrapartida, a tributação da renda dos sócios mais ricos das empresas dos regimes simplificados, que hoje são pouco tributados.

Por fim, é essencial considerar que as políticas públicas de estímulo aos pequenos negócios não devem ter como único (ou principal) foco benefícios tributários de caráter geral. Políticas voltadas à melhoria do acesso das pequenas empresas ao crédito e ao estímulo à inovação, por exemplo, podem ser benéficas não apenas para os pequenos negócios com potencial de crescimento, mas para toda a sociedade.

5. COMENTÁRIOS FINAIS

Este capítulo foi dedicado à avaliação dos regimes simplificados de tributação brasileiros — o Simples Nacional (acessível a empresas com faturamento anual até R$ 4,8 milhões) e o lucro presumido (limite de faturamento de R$ 78 milhões/ano). A principal característica desses regimes é a substituição, total ou parcial, das bases usuais sobre as quais as empresas recolhem tributos — valor adicionado, lucro e folha de salários — pela tributação do faturamento.

As razões apresentadas para a criação e a ampliação do escopo dos regimes simplificados sempre foram genéricas, em geral mencionando como objetivos a geração de empregos e o estímulo à formalização das empresas e de seus empregados. Para avaliar se os motivos alegados para a concessão de benefícios tributários para pequenos negócios têm fundamento técnico, foi feito um levantamento da literatura internacional sobre o tema. A principal conclusão é que a maioria dos argumentos utilizados no debate político — geração de empregos,

capacidade de inovação e dificuldade de acesso ao crédito — não justificam a concessão de benefícios tributários para todas as micro e pequenas empresas (MPEs). Por um lado, a experiência internacional demonstra que não são todas as MPEs que contribuem para gerar empregos e inovações, mas apenas empresas mais novas e com alto potencial de crescimento. Por outro lado, nem todas as MPEs são constrangidas em seu crescimento pela dificuldade de acesso a financiamento e, mesmo nos casos em que isso ocorre, a melhor solução é corrigir ou compensar as falhas de mercado que dificultam o acesso ao crédito por parte das MPEs, e não dar benefícios tributários generalizados.

Mesmo o efeito positivo da menor tributação sobre a formalização de empresas e trabalhadores precisa ser avaliado com cuidado. A experiência internacional sugere que o efeito da redução de custos sobre a formalização de pequenos negócios é limitado, pois a maioria desses negócios não tem condições de crescer e de sobreviver no mercado formal, inclusive por conta da falta de capacidade gerencial de seus proprietários.

Segundo a literatura internacional, o único motivo que justifica tratamento tributário favorecido para todas as MPEs é o fato de que o custo de conformidade tributária (custo burocrático de apuração e pagamento de tributos) é proporcionalmente maior para os pequenos negócios. Mesmo nesse caso, a recomendação é que o regime normal de tributação seja simplificado e não a criação de um regime bem distinto de tributação para as MPEs.

O preço para a sociedade de benefícios tributários para MPEs mal calibrados ou mal desenhados pode ser muito elevado. Além do custo da renúncia fiscal, regimes tributários para MPEs mal concebidos podem beneficiar indevidamente pessoas de alta renda e, sobretudo, resultar em distorções que reduzem o potencial de crescimento do país. Tais distorções decorrem de diversos fatores. De um lado, pode-se gerar um desestímulo ao crescimento das empresas ou um estímulo a sua fragmentação artificial, para continuar usufruindo do tratamento

favorecido. De outro lado, podem ser criadas vantagens competitivas indevidas para empresas menos produtivas, em detrimento de empresas mais produtivas, amortecendo o processo de destruição criativa — pelo qual empresas mais eficientes se expandem e empresas menos eficientes são eliminadas — que é o principal motor de crescimento no longo prazo.

Lamentavelmente, tudo indica que os regimes simplificados de tributação no Brasil são não apenas mal calibrados, como também mal desenhados. Em quase todos os países que adotam medidas redutoras da carga tributária para pequenos negócios o limite de faturamento para acesso aos benefícios é muito inferior ao limite do Simples, o que sugere que o modelo brasileiro beneficia empresas que a maioria dos demais países não julga necessitarem de redução da carga tributária. Já o limite de faturamento do lucro presumido é mais de cinco vezes superior ao limite de enquadramento para tratamento diferenciado no âmbito da tributação do lucro em quase todos os países analisados (com uma única exceção).

A consequência é que, no Brasil, o valor da renúncia tributária resultante dos regimes simplificados de tributação é muito superior ao observado em outros países. Enquanto o custo de regimes tributários favorecidos em uma amostra de países selecionados pelo Banco Mundial (2017) não ultrapassa 0,2% do PIB, apenas o Simples resulta em um gasto tributário superior a 1% do PIB. Já o custo do lucro presumido não é conhecido, pois esse regime não é considerado gasto tributário pela Receita Federal.

O Simples e o lucro presumido também têm um problema sério de desenho, que é a substituição das bases usuais de tributação pelo faturamento, pois esse modelo favorece muito mais as empresas que operam com altas margens, em detrimento das empresas que operam com baixas margens — que são as que mais necessitariam de apoio do poder público. O resultado é que os regimes simplificados acabam subvencionando a renda de empresários de negócios que operam com

altas margens, que já teriam uma renda elevada se fossem tributados pelo lucro real (o regime normal de tributação).

Esse problema é bem relevante no caso da prestação de serviços, setor em que estruturalmente a margem é elevada. A prestação de um serviço de profissão regulamentada no valor de R$ 50 mil ou R$ 100 mil, por exemplo, resulta numa tributação cerca de três vezes maior caso o serviço fosse prestado pelo empregado de uma empresa do lucro real que na hipótese de sua prestação pelo sócio de uma empresa do lucro presumido. A consequência é não apenas uma distorção distributiva injustificável, em que uma parcela relevante das pessoas de alta renda do país é muito pouco tributada, mas também um forte estímulo à pejotização — resultando na precarização das relações de trabalho e no agravamento do *deficit* previdenciário.

Por fim, outro efeito da substituição das bases usuais de tributação pelo faturamento é o desestímulo ao investimento e à aquisição de bens e serviços fornecidos por terceiros — mesmo que o terceiro seja mais eficiente na provisão desses bens ou serviços. Isso ocorre porque o custo da aquisição de equipamentos e insumos reduz a base dos tributos sobre o lucro e o valor adicionado, mas não sobre o valor de um tributo incidente no faturamento. O resultado é uma taxa menor de investimento e a organização menos eficiente da produção, reduzindo a produtividade do trabalho e o potencial de crescimento do país.

Essas distorções talvez fossem o custo a pagar caso os regimes simplificados tivessem como efeito um aumento expressivo da formalização de pequenos negócios e dos empregos. No entanto, tudo indica que não é isso que ocorre. Os poucos estudos disponíveis indicam que o Simples ou não teve impacto sobre a formalização de empresas e de empregos, ou que este impacto foi pequeno — não compensando o custo do programa e as distorções geradas. Ou seja, embora as pequenas empresas respondam por uma parcela relevante dos empregos formais no Brasil, há fortes indícios de que esse resultado não se alteraria de forma relevante caso os benefícios tributários às MPEs fossem reduzidos.

Também há indícios de que o Simples pode ter um impacto bastante negativo sobre a produtividade e o crescimento das empresas. Nesse sentido, para Matsumoto (2021), empresas próximas do limite de enquadramento do Simples deixam de crescer para evitar que sejam desenquadradas.

Já Barbosa Filho e Corrêa (2017) comparam diversos países e percebem que, no Brasil, há uma concentração maior de pequenas empresas de baixa produtividade, bem como que, ao envelhecerem, as empresas brasileiras crescem menos que as empresas dos demais países. Esse seria um indicador de que políticas públicas estariam favorecendo a sobrevivência de pequenas empresas ineficientes, dificultando sua substituição por empresas mais eficientes e com maior potencial de crescimento. Embora o estudo não seja conclusivo, os autores suspeitam que o Simples seja um dos principais determinantes desse resultado.

Em suma, os poucos trabalhos metodologicamente consistentes disponíveis sugerem que o impacto do Simples sobre a formalização de empresas e de empregos é pequeno ou nulo, e que os regimes simplificados de tributação podem estar contribuindo para uma redução relevante da produtividade no Brasil. Além disso, como se buscou demonstrar aqui, os regimes simplificados produzem distorções distributivas relevantes, desonerando injustificadamente pessoas de alta renda.

Esses resultados deixam claro que é necessário rever o modelo brasileiro de benefícios tributários para as micro e pequenas empresas. O ideal seria simplificar de forma radical o regime normal de tributação, de modo a torná-lo aplicável a todas as empresas, reduzindo de forma focalizada o custo para as MPEs, com vistas a compensar o excesso de custo de conformidade tributária em relação às empresas de maior porte.

Como uma ampla mudança do regime normal de tributação é um processo complexo e lento, propõem-se mudanças nos regimes simplificados, orientadas por duas diretrizes. A primeira é a redução do

limite de enquadramento, tendo por referência o padrão internacional. A segunda é a aproximação das bases tributárias nos regimes simplificados das bases usuais de tributação — valor adicionado, lucro e folha de salários —, ainda que apuradas de forma simplificada. Sua substituição pelo faturamento gera muitas distorções e só se justifica para negócios muito pequenos — com limite de faturamento próximo ao dos microempreendedores individuais (MEI).

Para o lucro presumido, sugere-se o recolhimento de PIS/Cofins pelo regime normal de tributação (regime não cumulativo) e, sobretudo, a presunção do lucro com percentuais mais elevados, a partir de uma base que se aproxime mais do lucro efetivo que o faturamento. A forma mais simples de fazê-lo é definir como base o faturamento deduzido das despesas com folha de salários e encargos. Uma forma mais elaborada contemplaria ainda a dedução de despesas claramente necessárias ao negócio (como a aquisição de insumos e mercadorias para revenda), além da depreciação dos investimentos apurada de forma simplificada. Desde que o percentual de presunção de lucro fosse bem calibrado, mesmo o modelo mais simples já resolveria o grosso das distorções distributivas resultantes da baixa tributação de profissionais que atuam como sócios de empresas do lucro presumido. Por fim, sugere-se que o limite de faturamento anual para acesso ao regime de lucro presumido seja reduzido para algo entre R$ 5 milhões e R$ 10 milhões.

Já para o Simples, Coelho (2021) sugere, com base em modelo de otimização, a redução do teto de faturamento dos atuais R$ 4,8 milhões para R$ 1 milhão. A apuração do lucro seria semelhante ao proposto para o lucro presumido, com uma diferença importante, que seria a tributação do lucro na declaração de IRPF dos sócios das empresas, com base na tabela progressiva. A tributação da venda de bens e serviços seguiria um modelo semelhante ao atual (alíquotas crescentes com o porte da empresa e alocação da receita entre os diversos tributos substituídos pelo Simples), mas teria por base não o faturamento, mas

uma estimativa simplificada do valor adicionado. Enfim, sugere-se que a contribuição patronal para a previdência das empresas do Simples incida sobre a folha de salários, mas com a cobrança de uma alíquota muito mais baixa (por exemplo, 5%) sobre a parcela dos salários equivalente a um salário mínimo.

O objetivo das mudanças propostas não é aumentar a arrecadação, mas levar a economia a se organizar de forma mais eficiente e estimular as pequenas empresas a investir e crescer, além, é claro, de corrigir distorções distributivas. Com as mudanças propostas, a tributação dos negócios realmente pequenos seria provavelmente menor que a atual, no entanto, seria eliminada a subtributação injustificada de pessoas de alta renda.

Não se trata, é claro, da única opção de mudança possível. O essencial é entender as distorções provocadas pelos regimes simplificados de tributação e buscar corrigi-las — o que necessariamente passa pela redução dos limites de enquadramento e pelo abandono da tributação baseada apenas no faturamento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, J. R. "Não é (o) Simples!". In: **Revista Conjuntura Econômica**, jan. 2019.

AGHION, P.; ANTONIN, C.; BUNEL, S. **The power of creative destruction: economic upheaval and the wealth of nations**. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 2021.

ANDRADE, G. H.; BRUHN, M.; MCKENZI, D. "A Helping Hand or the Long Arm of the Law? Experimental Evidence on What Governments Can Do to Formalize Firms". In: **Policy Research Working Paper n. 6435**. The World Bank, Development Research Group, Finance and Private Sector Development Team, mai. 2013.

APPY, B. et al. **Tributação no Brasil: o que está errado e como consertar**. São Paulo: Centro de Cidadania Fiscal, jul. 2018. Acessível em: https://ccif.com.br/tributacao-no-brasil-o-que-esta-errado-e-como-consertar/.

BANCO MUNDIAL. Business Support Policies: Large Spending, Little Impact. **Background Paper: Um Ajuste Justo — Análise da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil**. Washington: The World Bank, 2017.

BARBOSA FILHO, F. H.; CORRÊA, P. "Distribuição de produtividade do trabalho entre as empresas e produtividade do trabalho agregada no Brasil". In. BONELLI, R.; VELOSO, F.; PINHEIRO, A. C (Orgs.). **Anatomia da Produtividade no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier/FGV/IBRE, 2017.

BARBOSA FILHO, F. H.; LUKIC, M. R. "Impacto de regimes simplificados de tributação na produtividade: Uma análise do Simples". In: **CPDE — Produtividade do Trabalho entre as Empresas e a Tributação no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Direito, 2019. Acessível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29381.

BERGNER, S. M. et al. **The Use of SME Tax Incentives in the European Union**. Discussion Paper n. 17-006. Centre for European Economic Research (ZEW), jan. 2017.

COELHO, M. Brazil: **Tax Expenditure Rationalization Within Broader Tax Reform.** IMF Working Paper WP/21/240. International Monetary Fund, set. 2021.

CORSEUIL, C. H. L.; MOURA, R. I. "O impacto do Simples no nível de emprego da indústria brasileira". In: BARBOSA FILHO, F. H.; ULYSSEA, G.; VELOSO, F. (Orgs.). **Causas e consequências da informalidade no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier/FGV/IBRE, 2016.

FAJNZYLBER, P.; MALONEY, W. F.; MONTES-ROJAS, G. V. "Does formality improve micro-firm performance? Evidence from the Brazilian Simples program". In: **Journal of Development Economics n. 94**, 2011.

FREEDMAN, J. "Reforming the Business Tax System: Does Size Matter? Fundamental Issues in Small Business Taxation". In: EVANS, C.; KREVER, R. (Eds.). **Australian Business Tax Reform in Retrospect and Prospect**. Thomson Reuters, 2009.

HALTIWANGER, J. C.; JARMIN, R. S.; MIRANDA, J. **Who Creates Jobs? Small vs. Large *vs.* Young**. NBER Working Paper Series n. 16300. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, ago. 2010.

LA PORTA, R.; SHLEIFER, A. "Informality and Develpment". In: **Journal of Economic Perspectives,** 28(3), *Summer* 2014.

MATSUMOTO, M. M. S. **Essays in Firm Taxation and Job Loss**. A Dissertation Presented to the Faculty of Princeton University in Candidacy for the Degree of Doctor of Philosophy. Abr. 2021.

MONTEIRO, J. "Saindo da informalidade: o impacto do Simples na formalização de empresas". In: BARBOSA FILHO, F. H.; ULYSSEA, G.; VELOSO, F. (Orgs.).

Causas e consequências da informalidade no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier/FGV/IBRE, 2016.

MONTEIRO, J. C. M.; ASSUNÇÃO, J. J. “Coming out of the shadows? Estimating the impact of bureaucracy simplification and tax cut on formality in Brazilian microenterprises”. In: **Journal of Development Economics**, **n.** 99, 2012.

OCDE. Taxation of SMEs in OECD and G20 countries. **OECD Tax Policy Studies, n. 23**. Paris: OECD Publishing, 2015.

PESSÔA, L. C.; PESSÔA, S. (Orgs.). **Qualidade dos gastos tributários no Brasil: o Simples Nacional**. São Paulo: FGV Direito SP, 2020.

PIZA, C. **Revisiting the Impact of the Brazilian Simples Program on Firms’ Formalization Rates**. Policy Research Working Paper n. 7605. The World Bank, Development Research Group, Impact Evaluation Team, mar. 2016.

CAPÍTULO 4

FUNDOS GARANTIDORES COM PARTICIPAÇÃO DA UNIÃO

Pedro Ivo Souza

INTRODUÇÃO

O objetivo deste capítulo é tratar da materialização dos riscos fiscais de dois fundos garantidores que têm participação da União. São eles: o Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), cuja criação teve como finalidade garantir parte do risco em operações de crédito educativo, no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (FIES), formalizados até o segundo semestre de 2017, e o Fundo de Garantia para a Construção Naval (FGCN), criado para proteção contra o risco de crédito das operações de financiamento à construção ou à produção de embarcações e também do risco decorrente de performance[119] de estaleiro brasileiro (com sede no país e que tenha por objeto a indústria da construção e reparos navais).

Os fundos garantidores são instrumentos criados com o objetivo de viabilizar políticas públicas por meio da participação da União como sua cotista. São de natureza privada, têm patrimônio próprio dividido em cotas, separado do patrimônio dos cotistas, e são sujeitos a direitos

119. Risco de performance: incertezas relacionadas ao fiel cumprimento de todas as obrigações contraídas em contrato pelo construtor e a inadequação da qualidade da construção, em conjunto ou isoladamente, com a possibilidade de prejuízo decorrente de inadimplemento.

e obrigações próprias. A União participa sozinha ou junto com outros cotistas e as decisões ocorrem apenas na assembleia de cotistas, com peso proporcional à sua quantidade de cotas.

A formação desse tipo de fundo tem geralmente como função corrigir falhas de mercado, permitindo que, por exemplo, se desenvolvam mercados de crédito específicos, que viabilizarão empreendimentos de alto retorno social, mas que, por representarem elevado risco privado, não são atrativos ao capital privado. Tudo dando certo, as atividades financiadas darão retorno econômico e haverá repagamento dos financiamentos, sem necessidade de execução das garantias prestadas pelo poder público. Se houver perdas, elas estarão limitadas ao patrimônio do fundo.

O risco de perda está associado à qualidade da política pública garantida pelo fundo. Incentivos a setores econômicos que não têm condições de ser eficientes, mesmo na presença de subsídios, ou desenhos de contratos que estimulem a inadimplência ou a concessão de crédito pouco rigorosa tendem a resultar em acionamento das garantias.

Dessa forma, os riscos fiscais estão relacionados a eventos passíveis de causar uma redução no patrimônio líquido dos fundos, o que consequentemente acarretaria uma diminuição dos valores das cotas da União. Eventos que provoquem o acionamento de garantias concedidas com os recursos dos fundos geram a obrigação de pagamento de honras e a consequente sub-rogação dos direitos de crédito sobre a parte inadimplida.

Nos casos em que as garantias concedidas pelo fundo tenham contragarantias oferecidas pelos tomadores de crédito, a perda para a União somente se materializa nas situações em que não se verifique a execução dessas contragarantias. Assim, os montantes expostos a risco são os valores das cotas da União aportados.

A criação de um fundo garantidor privado se dá por diversos instrumentos legais. O processo se inicializa com a edição de lei para autorizar a criação do fundo, que será posteriormente criado pela

instituição financeira responsável por sua administração. A mesma lei em geral cria o conselho de participação, órgão colegiado responsável por subsidiar a atuação da União na assembleia de cotistas do fundo. Em seguida, faz-se necessário editar um decreto que dispõe sobre a composição e atribuições desse colegiado.

Por sua vez, o administrador deve elaborar o estatuto do fundo, a ser apreciado pelo conselho de participação antes de aprovação na assembleia de cotistas. Por fim, após a criação do fundo, a União realiza o aporte de cotas, na forma e nos limites estabelecidos na lei. É necessária a edição de decreto autorizando o montante a ser aportado e portaria do ministro da Economia em que se define a forma na qual se realizará o aporte. Normalmente, a União é representada na assembleia de cotistas pela Procuradoria-geral da Fazenda Nacional (PGFN). O voto da União é de responsabilidade do ministro da Economia, subsidiado pelo conselho de participação.

A lei que autoriza a criação do fundo deve conter também o valor-limite que a União é autorizada a aportar, a forma na qual poderão ser realizados os aportes e como se dará a representação da União na assembleia de cotistas, além de itens que deverão por regra constar do estatuto do fundo, bem como um dispositivo que cria o conselho de participação. Já a definição da instituição financeira responsável pela administração do fundo, em alguns casos, é definida diretamente na lei e, em outros casos, é apresentadacomo "instituição financeira controlada, direta ou indiretamente, pela União".

Esse desenho tem por finalidade garantir transparência e criar instâncias de fiscalização. Isso, contudo, não torna o fundo imune a decisões inadequadas, oriundas de pressões políticas e de não haver cotistas privados que defendam seus interesses. Fundos com elevada participação da União como cotista correm o risco de ser lenientes ou calibrar mal o balanço de risco, visto que eventuais perdas serão socializadas.

Quando realizado em moeda corrente, o aporte de recursos pela União ao fundo garantidor produz *deficit* primário e é considerado no

cálculo das despesas sujeitas ao teto dos gastos. Então, é necessário que o órgão responsável pelos aportes possua orçamento e recursos financeiros para realizá-los.

Essa é uma forma conservadora de contabilizar o impacto da política pública nas contas da União: todo o valor liberado ao fundo representa uma despesa imediata; havendo retornos para a União, mediante resgate de cotas, registra-se uma receita. Já os processos de honra de garantias e da execução de contragarantias não impactam o resultado fiscal do governo, pois não há fluxo de recursos com a Conta Única da União (CTU): no caso da honra de garantias, o dinheiro já saiu do Tesouro e já sensibilizou o resultado fiscal; no caso de o fundo conseguir executar uma contragarantia, os recursos entram nele e não nas contas do Tesouro.

Assim, para apresentar a forma pela qual o risco fiscal em fundos garantidores privados com a participação da União se materializou, este capítulo, além da introdução, apresenta mais três seções. Na segunda seção discute-se o Fundo de Garantia para a Construção Naval (FGCN) e sua respectiva política pública, explicitando-se a materialização de seu risco fiscal e explicando como ocorreu a insolvência do fundo. A terceira seção trata do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), de como o Fies afetou as contas do fundo garantidor e o impacto fiscal nas contas públicas. Por fim, a última seção apresenta as considerações finais.

1. FUNDO DE GARANTIA PARA A CONSTRUÇÃO NAVAL (FGCN)

1.1 DESCRIÇÃO DO FUNDO

O FGCN foi criado com o objetivo de garantir o risco de crédito das operações de financiamento à construção ou à produção de embarcações e o risco decorrente de performance de estaleiro brasileiro[120], conforme

120. Estaleiro brasileiro: a pessoa jurídica constituída segundo as leis brasileiras, com sede no País, que tenha por objeto a indústria de construção e reparo navais;

estatuto, regulamento e legislação vigentes, tendo como objetivo incentivar a retomada da indústria naval brasileira. O Fundo tem natureza privada e patrimônio próprio dividido em cotas, separado do patrimônio dos cotistas, e é administrado e gerido pela Caixa Econômica Federal (CEF), que o representa judicial e extrajudicialmente.

O FGCN foi instituído pela Lei nº 11.786, de 2008, que autorizou a União a participar no fundo até o limite global de R$ 5 bilhões. O saldo integralizado por ela desde a criação do Fundo foi de R$ 3,85 bilhões[121]. O único resgate de cotas ocorreu em 28 de dezembro de 2012 pela União, com um valor de R$ 1 bilhão do patrimônio, que ainda não estava comprometido com garantias outorgadas. A União detém 98,33% das cotas de participação, valor-base de dezembro de 2020. Os demais cotistas possuem 1,73% das cotas e são seis estaleiros, além das 29 sociedades de propósito específico (SPE) subsidiárias da Sete Brasil S.A. A prevalência da União como cotista já sinalizava a propensão a risco, visto não haver interesses privados em manter a solvência do fundo.

Entre 2012 e 2014, o FGCN concedeu garantias em empréstimos de curto prazo (conhecidos por empréstimos-ponte), a 29 SPE subsidiárias da Sete Brasil Participações, para construção de 29 sondas[122] para exploração de petróleo da camada pré-sal (risco de crédito), a quatro estaleiros brasileiros (risco de performance), e afiançando 50% do saldo devedor dos empréstimos (risco de crédito), cujo valor total seria quitado com financiamentos de longo prazo.

O valor garantido decorrente desses empréstimos-ponte seria quitado principalmente a partir de contratos de financiamento de longo prazo com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e com o Fundo da Marinha Mercante (FMM). Contudo os

121. R$ 1.345.623.212,34, em 01/03/2010, e R$ 2.500.000.000,00, em 28/08/2012.

122. Sonda de perfuração é um equipamento para perfurar poços de acesso a reservatórios de petróleo ou gás natural.

referidos financiamentos não foram concedidos pelo BNDES, nem pelo FMM, o que levou a Sete Brasil à insolvência e ao acionamento das garantias prestadas pelo FGCN.

Foram honrados US$ 1,25 bilhão, valor inferior ao total de garantias prestadas pelo Fundo, restando em torno de US$ 798,2 milhões em garantias não honradas. A Sete Brasil entrou em recuperação judicial em 2018 e o FGCN tornou-se credor da empresa em R$ 6,3 bilhões de reais. O Fundo apresenta hoje um patrimônio líquido de R$ 61,5 milhões e há dúvidas quanto ao seu futuro. A Tabela 1 apresenta os valores garantidos, pagos e o saldo devedor por credor.

Tabela 1: Valores garantidos, pagos e saldo por credor

US$ mi

	Valor Garantido	Valor Pago	Saldo de Garantia
Banco do Brasil	642,7	376,2	266,5
Bradesco	255,2	148,9	106,2
Itaú	348,0	202,7	145,4
Santander	255,2	148,9	106,2
FI-FGTS	422,5	248,6	173,9
Total	1.923,6	1.125,3	798,2

Fonte: Caixa — VO/Vifug/Defus, 016/2018, de 13/08/2018.

1.2 A POLÍTICA PÚBLICA E A SETE BRASIL S.A.

Em 2007, após a descoberta das reservas petrolíferas do pré-sal[123], começou a ser desenvolvido, dentro da Petrobrás, o projeto para criação de uma nova empresa, a Sete Brasil. Essa empresa teria como finalidade intermediar a construção de sondas de perfuração para o pré-sal como forma de desenvolver a indústria nacional.

123. Área de reservas petrolíferas encontrada sob uma profunda camada de rocha salina, entre as camadas rochosas do subsolo marinho.

O projeto, que foi apresentado a investidores como uma grande iniciativa de governo e somaria investimentos da ordem de US$ 27 bilhões, passou a ser liderado por Pedro Barusco e João Carlos Ferraz, ambos da Petrobras, que se desligaram da estatal para comandar a Sete Brasil.

Assim, a Sete Brasil S.A., uma empresa de investimentos especializada em gestão de portfólio de ativos voltados ao setor de petróleo e gás na área offshore no Brasil, em especial aqueles relacionados ao pré-sal brasileiro, foi criada em 2010. A Petrobrás se tornou acionista da empresa, com 10% de suas ações. Os outros investidores foram os fundos de pensão Petros, Previ, Funcef e Valia, além dos bancos Santander, Bradesco, BTG-Pactual e o FI-FGTS.

O projeto foi iniciado em 2011 a partir da assinatura dos sete primeiros contratos com o Estaleiro Atlântico Sul (EAS), que estava em fase final de construção em Pernambuco. Após esses primeiros contratos, foram encomendadas 21 sondas adicionais. Com o objetivo de estimular a indústria nacional, a Sete Brasil, a Petrobras e o governo federal, em conjunto, decidiram dividir essa encomenda pelo Brasil. Assim, cinco estaleiros foram contratados para construir as sondas. Além do Atlântico Sul, foi contratado o Estaleiro Brasfels, em Angra, e construtoras como Odebrecht, UTC, Ecovix, Queiroz Galvão e OAS se comprometeram a construir três estaleiros.

Para iniciar o projeto, a Sete Brasil havia contratado US$ 4 bilhões em empréstimos pontes com dez instituições financeiras, enquanto não fechava o financiamento de longo prazo com o BNDES. Os recursos do BNDES seriam utilizados posteriormente para quitar esses empréstimos. A princípio, por serem financiamentos de prazo mais curto, os empréstimos-ponte apresentariam menos risco para investidores e, portanto, teriam taxas consideradas competitivas. Em 2014, o projeto ganhou tração com a garantia de que o BNDES iria financiar a construção de sondas. O apoio financeiro aprovado pelo BNDES, entre empréstimos e aportes do BNDESpar foi de R$ 10 bilhões.

Em maio de 2014, o ex-diretor de Abastecimento da Petrobras Paulo Roberto Costa foi preso no âmbito da Operação Lava Jato e revelou a existência de um esquema de corrupção dentro da Petrobras. Foi o início do naufrágio da empresa. Em novembro de 2014, Pedro Barusco, gerente-executivo de engenharia da Sete Brasil, em delação premiada, denunciou um esquema de corrupção que envolvia a empresa e representantes dos estaleiros. Com o andamento das investigações, a crise econômica e a queda no preço do barril do petróleo, o financiamento do BNDES foi cancelado e a empresa teve que suspender o pagamento dos estaleiros. Sem o financiamento, a Sete Brasil recorreu a empréstimos bancários de curto prazo que somavam em torno de R$ 10,1 bilhões. Mesmo assim, a crise se estendeu aos estaleiros, que se viram obrigados a iniciar um cronograma de demissões por todo país que representou mais de 25 mil cortes ao longo de 2015.

Em fevereiro desse ano, com a substituição de Graça Foster por Aldemir Bendine na presidência da Petrobras, a empresa quis renegociar com a Sete Brasil a quantidade de sondas encomendadas. Tentou-se a redução do contrato para 12 a 15 sondas, que se revelou infrutífera. Por sua vez, alguns estaleiros, como o Brasfels e o Jurong, decidiram continuar a construção das primeiras sondas enquanto aguardavam uma solução para o impasse. Sem uma solução concreta e com empréstimos de curto prazo vencendo, a Sete Brasil decidiu entrar em recuperação judicial em agosto de 2016.

Com a impossibilidade de quitação das dívidas assumidas pela Sete Brasil, todas as garantias de crédito asseguradas pelo FGCN foram acionadas de 2015 a 2016. Procedeu-se a honra de US$ 1,25 bilhão. Contudo esse montante não foi suficiente para quitar todas as honras, ficando em torno de US$ 798,2 milhões a título de garantias não honradas, como se vê na Tabela 1.

Em novembro de 2018, a Sete Brasil teve seu plano de recuperação judicial (PJR) aprovado. Nesse momento, o FGCN se tornou credor

da Sete Brasil devido às contragarantias[124] definidas no momento das respectivas honras das fianças, totalizando R$ 6,3 bilhões[125].

A princípio, se poderia atribuir o fracasso do projeto a uma inesperada queda do preço do petróleo e à negativa do BNDES em prover os créditos de longo prazo que já haviam sido prometidos.

Quanto ao primeiro ponto, deve-se dizer que é fato bem conhecido que preços de commodities no mercado internacional têm grande volatilidade. Logo, não seria de se esperar que os preços elevados, que vigoravam no momento em que se decidiu pelo projeto de fabricação de sondas, se mantivessem por longo período. Fazer deslanchar um projeto de longo prazo cuja viabilidade dependia da manutenção de preços muito elevados do petróleo pode ser considerado uma decisão temerária.

Com relação à mudança de postura do BNDES, não havia outra possibilidade frente às evidências de corrupção que afloraram nos processos de investigação. A diretoria e os conselhos do Banco não poderiam fechar os olhos aos fatos, sob pena de prejudicar seu patrimônio e de haver responsabilização penal aos gestores e conselheiros.

Além disso, outro problema era a previsão de criação de uma indústria local para suprir o pré-sal e fomentar a economia. Para tanto, o governo definiu que pelo menos 60% dos equipamentos de prospecção deveriam ser fabricados no Brasil, percentual extremamente elevado frente ao padrão de produção dessa indústria no cenário mundial.

A ameaça de atrasos dos estaleiros, uma cadeia de fornecedores ainda em expansão e a falta de mão de obra adequada acabaram surgindo ao longo do projeto como os principais gargalos. No início de 2012,

124. Segundo o regulamento do FGCN, os tipos de contragarantias que poderiam ser fornecidas eram: penhor das ações do estaleiro, alienação fiduciária ou hipoteca da embarcação, fiança dos acionistas controladores do estaleiro, comodato das instalações, máquinas e equipamentos do estaleiro e seguro garantia no valor mínimo de 3% do crédito (se utilizado em embarcação destinada ao uso petrolífero) ou de 10% do crédito (nos demais casos).

125. R$ 4,8 bilhões (valores históricos honrados) somados a R$ 1,5 bilhão (atualização monetária e juros contratuais), conforme RG FGCN 2018.

dos sete estaleiros que iam construir as sondas, quatro estavam apenas iniciando as obras e dois estavam em ampliações, necessárias para atender as encomendas.

Dessa forma, havia dúvidas quanto à capacidade dos estaleiros nacionais de produzir as sondas com preços, prazos e qualidade minimamente alinhados ao que se praticava no mercado internacional. Ainda com relação a problemas de sustentabilidade em políticas públicas para a indústria naval, em 2014, foi apresentado um estudo produzido pelo Ipea[126], no qual se identificou que a produtividade do trabalho nos estaleiros não aumentou entre 2005 e 2011, no âmbito do Programa de Renovação da Indústria Naval (Promefe). O referido estudo corrobora a tese da possível incapacidade da indústria local de produzir as sondas com a qualidade desejável e a preços competitivos internacionalmente. Ou seja, apesar da reserva de mercado, essa política de substituição de importação não funcionou.

1.3 A EXECUÇÃO DAS GARANTIAS E AS CONSEQUÊNCIAS PARA O FGCN

Com a inadimplência das SPEs, decorrentes do vencimento antecipado das dívidas de curto prazo garantidas pelo FGCN, em março e maio de 2015 o Fundo honrou todas as 64 garantias de crédito que haviam sido concedidas[127]. O montante total de garantias chegava a R$ 7,7 bilhões, valor superior ao seu patrimônio. Essa alavancagem caracteriza uma postura de risco da gestão do Fundo. Dessa forma, toda a sua disponibilidade patrimonial foi utilizada no pagamento parcial das fianças. Como o regramento do FGCN prevê que os pagamentos de honras de garantias devem ser ressarcidos, o Fundo se tornou credor da Sete Brasil.

126. Silva (2014).

127. Algumas das SPEs tinham mais de um contrato de fiança com o FGCN.

A empresa entrou em recuperação judicial em 2016 e foi determinada a apresentação de um PRJ ao administrador judicial e aos credores. Tanto o FGCN quanto os financiadores participaram de sua elaboração. Entre os financiadores estavam o FI-FGTS, o Banco do Brasil London Branch, o Banco Itaú BBA Nassau Branch, o Banco Santander (Brasil) S.A. Grand Cayman Branch e o Banco Bradesco S.A. Grand Cayman Branch.

Em 2015, ocorreu a honra da fiança de uma parcela vencida do financiamento para construção da sonda referente à SPE Joatinga Drilling B.V., ao Standard Chartered Bank, único credor que não aderiu a um acordo celebrado, em janeiro de 2016, entre os entes financiadores das outras 28 SPEs.

Esse acordo, denominado Termo de Prorrogação e Repactuação do Instrumento de Assunção de Obrigação de Não Fazer e Outras Avenças (*Standstill*), antecedeu o pagamento das respectivas fianças do FGCN aos financiadores, que acabaram recebendo cerca de 59% dos valores de honras.

O pagamento parcial das honras ocorreu porque, como vimos, o Fundo operava alavancado e, portanto, não havia patrimônio suficiente para honrar todas as garantias que foram acionadas simultaneamente. Desta forma, ao mesmo tempo que as SPEs deviam ao fundo o ressarcimento das fianças honradas, o FGCN também devia aos financiadores o saldo de garantias de crédito ainda não honradas.

O valor das garantias honradas foi definido com base na posição de ativos do fundo, deduzidos os recursos para o custeio do FI-FGCN e do próprio FGCN, no valor de R$ 50,8 milhões e foram pagas em três parcelas. As primeiras duas parcelas, em fevereiro de 2016, nos valores de R$ 2,7 bilhões e R$ 1,2 bilhão, e a terceira, em maio de 2016, no valor de R$ 493 milhões. Desse modo, o FGCN efetuou as honras das garantias até o limite de seu patrimônio.

O PRJ da Sete Brasil foi aprovado e homologado judicialmente em novembro de 2018. O plano apresentou um conjunto de ações que

incluem a venda de quatro sondas, cujas obras foram paralisadas em 2015 e estavam em fase de construção bastante avançadas. Quanto às demais sondas, o destino previsto é o desmanche para sucateamento e dação de componentes e insumos em pagamento de dívidas das SPEs para com os respectivos estaleiros.

De mais a mais, o PRJ tem o objetivo de extinguir de forma definitiva as dívidas e direitos pendentes entre os diversos atores envolvidos no processo, quais sejam, entre as SPEs e os estaleiros, entre as SPEs e os agentes financeiros (saldos devedores), entre o FGCN e os agentes financeiros (saldos das garantias de crédito não honradas), bem como as dívidas das SPEs para com o FGCN (ressarcimento de garantias honradas).

Ainda no âmbito do PRJ, em 2019, o FGCN participou das reuniões de credores e assembleias gerais, que levaram à aprovação de proposta apresentada pelo grupo britânico Magni Partners em leilão judicial para alienação de quatros sondas, pelo valor de U$ 396,15 milhões. A proposta da Magni, tendo como operadora a Etesco, foi aprovada pelas instâncias deliberativas da Petrobras. Os credores aguardavam a conclusão pela Sete Brasil dos instrumentos jurídicos para conclusão da venda das quatro sondas. Como providência prevista no PRJ, a Sete Brasil apresentou proposta de reestruturação societária e financeira, a qual foi aprovada em reunião de credores.

A proposta de leilão dessas quatro sondas possibilitaria a recuperação financeira de apenas 4,9% dos valores devidos pelo grupo Sete Brasil ao Fundo e, com a reestruturação financeira, o Fundo seria desobrigado de honrar as garantias em aberto referentes às sondas alienadas.

Em 2018, foi feita pela Controladoria-Geral da União (CGU) a auditoria anual de contas do FGCN, que examinou os atos de gestão praticados entre 1º de janeiro e 31 de dezembro de 2018, bem como atos de gestão alusivos a exercícios anteriores que repercutiram no exercício sob exame. Os achados registrados no Relatório de Auditoria

consubstanciam fatos que deram causa ao atual contexto de insuficiência financeira do fundo, são eles:

- Deficiências ocorridas na gestão de riscos que resultaram em insuficiência financeira para honrar garantias no montante aproximado de US$ 798,2 milhões.
- Aceite de modalidade de contragarantia incompatível com o caráter de curto prazo dos empréstimos garantidos pelo FGCN.
- Deficiência da gestão de riscos referente à avaliação da capacidade financeira dos estaleiros.
- Ausência de comprovação dos parâmetros adotados na análise de solvência das entidades garantidas.

A auditoria verificou que o limite de exposição do Fundo definido para cada entidade garantida não foi obedecido ao serem concedidas as outorgas. De acordo com o §4º do artigo 7º da Lei nº 11.786 de 2008, o limite de exposição do Fundo é de 25% do seu patrimônio, calculado em relação a cada entidade garantida, a qual é definida como "contratante ou estaleiro, quando se tratar de garantia de risco de crédito, ou estaleiro, quando se tratar de garantia de risco de performance".

Percebeu-se que nos procedimentos de outorga de garantia não foram analisados os riscos de cada projeto individualmente e cada SPE foi considerada uma entidade garantida, em razão de ser a contratante da construção. O fato de as SPEs estarem societariamente ligadas à Sete Brasil não foi considerado pela administradora ao se estabelecer o limite de exposição do Fundo. Portanto, embora as garantias tenham sido outorgadas às SPEs de forma individual, as operações de garantia de crédito, na verdade, tinham o risco de crédito todo concentrado na empresa Sete Brasil.

A Caixa manifestou-se sobre esse ponto dizendo que "embora a questão seja colocada como sendo de 'interpretação', tratou-se da

aplicação do que se encontra disposto em Lei e nas normas que dela decorrem". Ou seja, o entendimento da administradora é que a aplicação literal das normas, considerando cada SPE uma entidade garantida, cumpriria o que a legislação determina com relação ao limite de 25% de exposição por entidade garantida. Esse parece ser mais um caso em que a determinação política para realizar os financiamentos foi mais forte que as instâncias de governança e prevenção de riscos.

Ainda com relação à gestão de riscos, a alavancagem do FGCN acabou tornando exposição do fundo superior ao seu patrimônio líquido (PL). Inicialmente, o regulamento do FGCN não previa a possibilidade de alavancagem, contudo, em dezembro de 2012, foi aprovada alteração do regulamento do FCGN em que se institui a alavancagem máxima de 2,5 vezes o PL.

Essa alteração foi aprovada por meio do voto *ad referendum* CPF-GCN/MF 02/2012, o qual foi submetido diretamente à assembleia de cotistas (sob o argumento de urgência) e, somente após 154 dias, deliberado pelo Comitê de Participação no Fundo de Garantia para a Construção Naval (CPFGCN). A justificativa para essa alteração apresentada no voto *ad referendum* foi a "necessidade de agilizar o processo de concessão de garantias, de aperfeiçoar a atuação da administradora na alocação dos investimentos, de permitir uma utilização otimizada dos recursos por meio da alavancagem".

A ordem desses eventos vai de encontro ao que estabelece o Decreto nº 7.070, de 2010, em que consta como competência do CP-FGCN examinar as propostas de alterações do regulamento antes da apreciação pela assembleia de cotistas, estabelecendo prazo de 15 dias para submeter ao referido comitê de participação quando as alterações forem aprovadas por meio de voto *ad referendum*.

Assim, com a concentração de riscos decorrente de se tratar cada SPE como entidade garantida e o aumento na alavancagem do fundo, não foram adotadas medidas mitigadoras de risco, como adotar nível prudente de alavancagem e diversificar a carteira de garantias.

Por fim, com relação às contragarantias, também houve deficiência na gestão de riscos, uma vez que ocorreu descasamento entre os prazos de maturação das garantias e das contragarantias. Os empréstimos-ponte, tomados com o objetivo de se iniciar a construção das embarcações, foram garantidos pelo FGCN. Por sua vez, a administradora do Fundo aceitou como contragarantias a hipoteca das embarcações que ainda viriam a ser construídas. Essas contragarantias eram ativos contingentes, uma vez que o colateral da hipoteca eram as embarcações a serem construídas e, com isso, não existiam no momento da concessão das garantias. De resto, o montante dessas contragarantias era incerto, já que seus valores de mercado dependeriam da qualidade de construção, além da manutenção dos contratos de afretamento da Petrobras.

Assim, as garantias foram concedidas para empréstimos de curto prazo, enquanto as contragarantias dependiam da construção das embarcações, cujo prazo era estimado em quatro anos. Para mitigar o risco de liquidez decorrente desse descasamento de prazo, a administradora informou que o financiamento de curto prazo seria integralmente quitado quando o de longo prazo fosse aprovado, o que não ocorreu.

Por fim, a auditoria da CGU apresentou duas recomendações à assembleia de cotistas. A primeira foi a de apurar a responsabilidade pela má gestão que resultou na insolvência do Fundo e quantificar os prejuízos causados a ele, bem como providenciar o respectivo ressarcimento. A segunda foi o monitoramento da execução das contragarantias para recomposição parcial do patrimônio do FGCN, na medida em que fosse permitido pela PRJ do grupo Sete Brasil e pelo acordo de *Standstill*. Além disso, em caso de materialização de prejuízo, quantificá-lo e providenciar o respectivo ressarcimento, cumprindo o disposto no artigo 20 do regulamento do FGCN, tendo em conta que a administradora — a CEF — era a responsável por danos causados ao patrimônio do Fundo.

2. FUNDO DE GARANTIA DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO EDUCATIVO

2.1 DESCRIÇÃO

O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e o seu Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC) compuseram, até 2017, uma política pública com sérios problemas. Em 2017, para corrigir esses problemas, foi promulgada a Lei 13.530, que instituiu, para os contratos de financiamento realizados a partir de 2018, regras mais sustentáveis (Novo Fies). Mas o que analisaremos aqui é o antigo Fies.

O FGEDUC, fundo garantidor privado que apresenta a União como único cotista, foi criado com o objetivo de garantir parte do risco em operações de crédito educativo, no contexto do Fies, concedidas pelos agentes financeiros mandatários do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) a estudantes que atendam a critérios estabelecidos em Lei, no regulamento do Fies e no estatuto do FGEDUC até dezembro de 2017.

O Fundo foi criado a partir da necessidade de se encontrar solução para a dificuldade que os estudantes enfrentavam em relação à obrigatoriedade de apresentação de fiador para obtenção de financiamento do Fies: fazendo o papel de fiador, o Fundo passava a se expor ao risco de crédito que agentes privados (famílias, bancos, etc.) não se dispunham a correr.

O FGEDUC é um fundo de natureza privada, patrimônio próprio e separado do patrimônio do seu cotista e do seu administrador. Inicialmente, o FGEDUC foi criado e administrado pelo Banco do Brasil, mas, a partir de 2018, o fundo passou a ser administrado pela Caixa.

Inicialmente, o Fundo se destinava apenas a alunos com renda familiar mensal bruta *per capita* até 1,5 salário mínimo ou que estivessem matriculados em curso de licenciatura ou fossem bolsistas parcial do Programa Universidade para Todos (Prouni) e que optassem por

inscrição no Fies no mesmo curso em que é beneficiário da bolsa. Posteriormente, a Lei nº 12.873, de 2013, possibilitou oferecer garantias a todos os estudantes de forma simultânea com outras garantias ou exclusivamente pelo Fundo, além de alterar o modo de contabilização pelo Banco do Brasil e a apuração do valor garantido. Essas alterações na legislação foram os principais fatores que levaram a um aumento significativo dos contratos e, em consequência, da exposição a riscos do fundo.

Os financiamentos concedidos pelo Fies estavam distribuídos em três fases, de acordo com a evolução prevista contratualmente[128]:

> a. Fase de utilização: período no qual o estudante está cursando o ensino superior e limitado ao prazo de duração regular do curso. Nessa fase ele paga, a cada três meses, o valor referente aos juros incidentes sobre o financiamento.
>
> b. Fase de carência: período iniciado logo após a conclusão do curso, com duração de 18 meses no qual ele continuava pagando trimestralmente os juros devidos sobre o financiamento.
>
> c. Fase de amortização: período iniciado no mês imediatamente seguinte ao fim da fase de carência, quando é estabelecido o valor das prestações que ele irá pagar mensalmente até a liquidação do financiamento, cujo prazo podia alcançar cerca de três vezes o período financiado do curso.

O Fies, desde sua criação em 1999 até o ano de 2020, concedeu em torno de 3,4 milhões de financiamentos, dos quais 2,7 milhões a partir do ano de 2010. O FGEDUC, por sua vez, concedeu garantias para contratos entre 2010 e 2017.

128. O Novo Fies alterou as fases do programa. Deixou de existir o período de carência (que estimulava a inadimplência) e o prazo de amortização passou a ser definido em regulamento editado pelo Ministério da Educação, observando-se o aprovado pelo Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil (CG-Fies), em prestações mensais equivalentes ao maior valor entre o pagamento mínimo e o resultante da aplicação percentual mensal vinculada à renda ou aos proventos mensais brutos do estudante financiado pelo Fies.

FGEDUC mostrou ao final de 2020 um total de ativos no montante de R$ 16 bilhões e patrimônio líquido de R$ 6,817 bilhões. O Fundo possui uma carteira garantida de 1.939.085 contratos, totalizando aproximadamente R$ 63,2 bilhões garantidos, e apresenta uma previsão de honras no valor de R$ 6,32 bilhões. O valor médio dos financiamentos garantidos por ele em 2020 ficou em torno de R$ 32,6 mil reais. Cerca de 87% dos contratos firmados receberam cobertura de 90% do valor do financiamento, conforme Tabela 2.

Tabela 2: Distribuição dos contratos garantidos pelo FGEDUC

Garantia	Quantidade	% Quantidade	Valor	% Valor
80%	253.147	13,1%	8.352.774.099,00	13,2%
90%	1.685.938	86,9%	54.852.467.698,00	86,8%
	1.939.085	100%	63.205.241.797,00	100%

Fonte: Administradora do FGEDUC.

O FGEDUC garantia 80% do valor dos encargos educacionais até abril de 2012 e, desde então, passou a garantir 90% do valor emprestado[129]. Os ativos do fundo, que totalizam R$ 16 bilhões, estão aplicados em cotas de Fundo de Investimento Exclusivo Administrado pela Caixa, dos quais 17,1% estão alocados em renda variável — ações de bancos públicos — e 82,9% em renda fixa, conforme as Tabelas 3 e 4.

Tabela 3: Rentabilidade das disponibilidades do FGEDUC — renda variável

Renda Variável					
Empresa	**Ação**	**Quantidade**	**2019**	**2020**	**Variação (%)**
Banco do Nordeste	NBR3	30.205.568	2.869.226.904	2.295.623.168	-19,99
Banco da Amazônia	BAZA3	10.427.301	417.092.040	440.032.102	5,5
Total		**40.632.869**	**3.286.318.944**	**2.735.655.270**	**-16,76**

Fonte: Administradora do FGEDUC.

129. Portaria MEC 14/2012.

Tabela 4: Rentabilidade das disponibilidades do FGEDUC — renda fixa

Renda Fixa			
Ativo	**2019**	**2020**	**Variação (%)**
Títulos públicos	11.845.794.631	13.203.993.946	11,47
Compromissadas	147.759.396	69.569.623	-52,92
Valores a pagar	-2583836	455.955	-117,65
Disponibilidades	10.972	10.780	-1,75
Valores a receber	2.019.701	519	-99,97
Total	**11.993.000.864**	**13.274.030.823**	**10,68**

Fonte: Administradora do FGEDUC.

A rentabilidade desse Fundo foi de 4,78% em 2020, em função da combinação da rentabilidade negativa na carteira de renda variável e da rentabilidade positiva da carteira de recursos aplicados em renda fixa. A escolha das ações de bancos públicos parece ser mais orientada por critérios políticos de que por critérios de rentabilidade esperada do investimento, o que impôs custo adicional aos riscos já incorridos por ele.

O FGEDUC tem como principais receitas os aportes do Tesouro Nacional e a Comissão de Concessão de Garantia (CCG), que corresponde a 6,25% sobre a parcela garantida pelo fundo. Ele cobra o CCG das instituições de ensino superior (IES) para que elas utilizem a garantia ofertada por ele. A CCG é cobrada mensalmente, sendo debitada do valor pago pelo Fies às entidades mantenedoras de instituição de ensino, por ocasião do pagamento dos encargos educacionais. Além disso, o FGEDUC considera uma inadimplência de 10% e trabalha com uma alavancagem de dez vezes o valor do seu patrimônio, além de um *stop loss* de 10%. Como se verá adiante, essa taxa de inadimplência foi subestimada e a alavancagem excessivamente alta.

Em outubro de 2013[130] alterou-se a forma de contabilização pelo Banco do Brasil e a apuração do valor garantido pelo Fundo passou a ser realizada pelo valor efetivamente desembolsado e não pelo valor

130. Lei nº 12.873/2013.

total do contrato. Essa alteração permitiu um aumento da concessão de garantias.

Outra medida semelhante foi a alteração, em 2015, da contabilização do patrimônio do fundo. O total de receitas relativas à CCG passou a ser somado ao PL do fundo, considerando o conceito de patrimônio líquido ajustado (PLA).

O PLA e a contabilização do valor garantido pelo valor desembolsado foram os principais fatores para a expansão significativa da oferta de garantias, a partir de 2014. Anteriormente, outros motivos para a oferta de garantias foram a redução da taxa de juros do financiamento de 6,5% para 3,5%, em agosto de 2009[131], e a ampliação do prazo de amortização, em outubro de 2010[132].

Com relação à situação de adimplência dos contratos, o Comitê Gestor do Fies (CG-Fies)[133], por meio da Resolução FNDE nº 27, de 10 de setembro de 2018, estabeleceu que os contratos em atraso são aqueles com prestações não pagas a partir do primeiro dia após o vencimento e que os inadimplentes, os com prestações não pagas a partir do 90º dia após o vencimento da prestação, observados na fase de amortização do financiamento.

Nos contratos formalizados até 2009, os atrasos nos pagamentos, contados a partir de um dia, foram observados em 111.176 contratos (66,8%). O saldo devedor desses contratos era de R$ 1,5 bilhão, equivalente a 60,3% do total da carteira. Segundo a Tabela 5, o maior volume de operações em atraso se concentra na faixa acima de 360 dias de atraso. O quadro, portanto, era de alta taxa de inadimplência e longa persistência dos atrasos.

131. Resolução CMN nº 3.415/2009.

132. Lei nº 12.202/2010.

133. Previsto na Lei nº 13.530, de 8 de dezembro de 2017, instituído pelo Decreto de 19 de setembro de 2017.

Tabela 5: Situação dos contratos concedidos até 2009

Situação do Contrato	Quantidade de Contratos	Valor da Dívida (Em R$ milhões)	Atraso Médio (Em dias)
Adimplente	55.311	1.007,70	0
1 a 14 dias de atraso	3.407	46,30	7,9
15 a 30 dias de atraso	6.398	99,90	20
31 a 60 dias de atraso	2.893	41	45,5
61 a 90 dias de atraso	1.350	17,6	77,7
91 a 120 dias de atraso	987	13,40	107,7
121 a 150 dias de atraso	725	9,7	138,8
151 a 180 dias de atraso	628	9,2	170,1
181 a 360 dias de atraso	3.969	56,10	282
> 360 dias de atraso	90.819	1.236,00	3.267,60
Total	**166.487**	**2.536,90**	**411,7**

Fonte: Administradora do FGEDUC. Posição em 31/12/2020.
Contratos assinados até 15/1/2010.

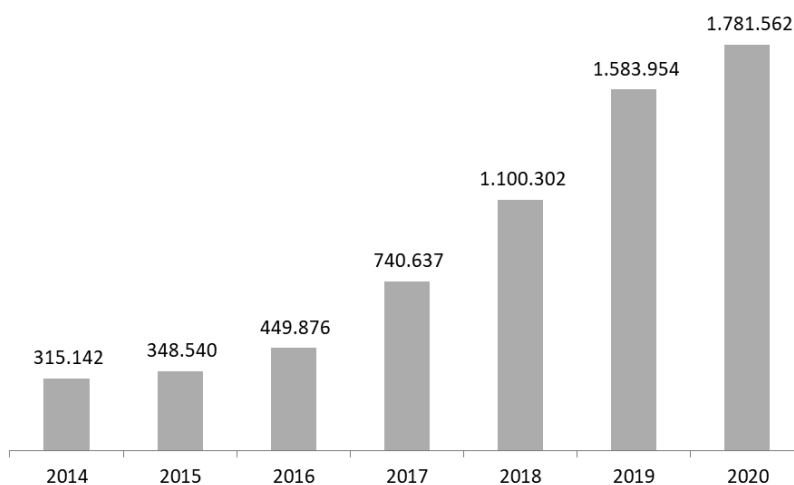
Entre 2010 e 2017, o atraso nos pagamentos, por parte dos estudantes, dos financiamentos contados a partir de um dia, foram observados em 1.466.516 dos contratos (58,8%). Se for considerado o saldo devedor integral desses contratos, juntos eles respondem por um valor total de R$ 56,1 bilhões, equivalentes a 51,4% do total da carteira. Conforme pode-se observar na Tabela 6, o maior volume de operações em atraso também se concentra na faixa acima de 360 dias de atraso.

Tabela 6: Situação dos contratos concedidos entre 2010 e 2017

Situação do Contrato	Quantidade de Contratos	Valor da Dívida (Em R$ milhões)	Atraso Médio (Em dias)
Adimplente	1.027.188	53.116,70	0
1 a 14 dias de atraso	30.959	1.447,80	10,9
15 a 30 dias de atraso	226.287	12.729,00	22,6
31 a 60 dias de atraso	22.663	694,2	49,9
61 a 90 dias de atraso	13.729	423,6	81,5
91 a 120 dias de atraso	57.655	3.265,20	112,8
121 a 150 dias de atraso	9.073	300,9	143
151 a 180 dias de atraso	11.081	480,6	173,8
181 a 360 dias de atraso	110.493	5.165,40	273,3
> 360 dias de atraso	984.577	31.628,00	1.222,50
Total	**2.493.704**	**109.251,30**	**209**

Fonte: Administradora do FGEDUC. Posição em 31/12/2020.
Contratos assinados a partir de 15/01/2010.

A trajetória da inadimplência dos financiamentos concedidos entre 2010 e 2017 tem apresentado tendência crescente, caracterizando um risco possível de ocorrer, principalmente em virtude da maior parte dos contratos formalizados nesse período encontrarem-se na fase de amortização, isto é, na fase em que o estudante começa a pagar efetivamente pelo valor financiado, conforme se observa na Figura 1.

Figura 1: Contratos inadimplentes em fase de amortização

Fonte: FNDE.

Com relação às medidas de mitigação do risco de crédito nos contratos do Fies, os contratos de financiamento formalizados até 2009 não dispõem de cobertura de fundo garantidor, portanto, são garantidos exclusivamente por fiança convencional ou por fiança solidária. Por sua vez, do total de contratos por modalidades de garantias, observa-se que 67% da carteira de contratos do Fies são garantidos exclusivamente pelo FGEDUC. Se considerada a cobertura concomitante com fiança, esse percentual garantido pelo fundo representa 78% da carteira de financiamentos concedidos a partir de 2010, caracterizando concentração de risco na União, conforme Tabela 7.

Tabela 7: Contratos e valor da dívida segundo modalidade de garantia

Tipo de Garantia	Quantidade de Contratos	Valor da Dívida (Em R$ milhões)
FGEDUC	1.689.661	68.949,30
FGEDUC + FIANÇA	264.340	15.960,80
FIANÇA	539.703	24.341,20
Total	**2.493.704**	**109.251,30**

Fonte: FNDE. Posição em 31/12/2020. Contratos assinados a partir de 15/01/2010.

Devido às características para as quais foi dimensionado, o FGEDUC possui limitação de honra de 10% do total da carteira garantida no Fies (*stop loss*). Dessa forma, como o fundo possui uma carteira garantida que totaliza em torno de R$ 63,32 bilhões, apresenta-se uma previsão de honras de R$ 6,32 bilhões.

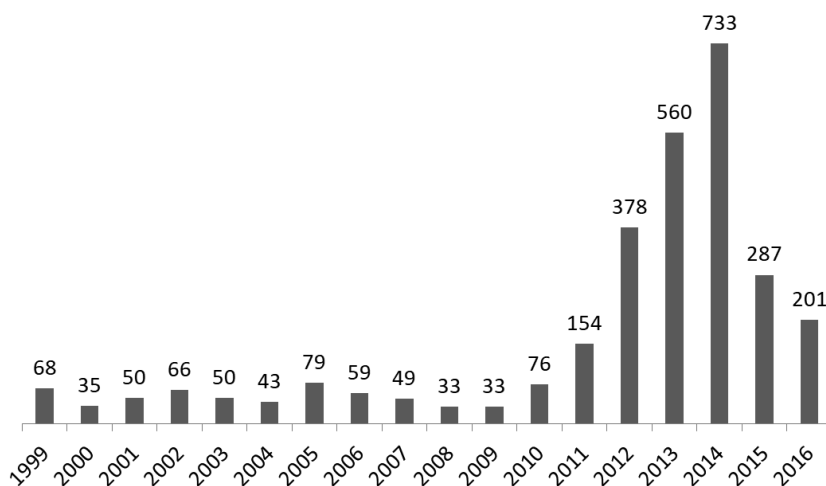
2.2 A POLÍTICA PÚBLICA E O FIES

O Programa de Financiamento Estudantil tem o objetivo de financiar a graduação de estudantes em instituições de ensino superior (IES) privadas. Ele é operacionalizado por meio do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, de natureza contábil, instituído pela Lei nº 10.260, de 2001.

Entre 1998 e 2004, a política educacional adotada pelo governo federal para o ensino superior incentivou a participação do setor privado. Nesse período, o número de IES privadas passou de 764 para 1.789 unidades, um aumento de 134%, com consequente elevação de aproximadamente 126% nas matrículas em cursos de graduação presenciais. Enquanto no mesmo período, o número de matrículas na rede pública aumentou 46%.

A partir de 2009, foi observado um novo movimento na política educacional com forte ampliação do Fies, passando de mais ou menos 182 mil contratos em utilização, em 2009, para 1,9 milhão, em 2015,

um acréscimo médio de 280 mil matrículas por ano. A maior parte desse incremento ocorreu a partir de 2011, atingindo o valor máximo de 733 mil novos contratos em 2014, conforme Figura 2.

Figura 2: Novos contratos (em milhares)

Fonte: FNDE.

Esse intenso aumento no Fies a partir de 2010 é explicado pelas condições financeiras mais favoráveis para o estudante que permitiram um crescimento em ritmo incompatível com a disponibilidade de recursos no médio prazo, bem como a transferência dos riscos para o setor público, por meio da substituição da fiança pela garantia provida pelo FGEDUC.

Além disso, boa parte dos contratos do Fies foram celebrados com estudantes que já cursavam, ou cursariam, o ensino superior e tinham condições financeiras para arcar com as mensalidades. Isso se reflete no fato de que, entre 2009 e 2015, o Fies concedeu em torno de 2,2 milhões de novos financiamentos, contra cerca de 1 milhão de novas matrículas. Nesses casos, portanto, o erário assumiu custos e riscos desnecessários.

Assim, o modelo de contratação com garantia do FGEDUC e a alavancagem de dez vezes o patrimônio do fundo possibilitou a forte ampliação do programa sem que o patrimônio público à época da sua implantação fosse significativamente afetado. O indicador de resultado primário, por exemplo, só foi impactado pelos aportes para integralização de cotas do FGEDUC.

As principais causas para a insustentabilidade fiscal do Fies foram o aumento do risco de crédito, o subsídio implícito e a governança do programa. Com relação ao risco de crédito, o problema relaciona-se primeiramente ao fato de os alunos não enxergarem o crédito como um financiamento, mas como bolsa ou empréstimo a fundo perdido. Além disso, no que diz respeito à concentração do risco na União, decorrente da baixa contribuição das IES para o FGEDUC, foi o que contribuiu para o risco moral das IES, que se viram incentivadas a captar o máximo possível de contratos. Por último, à inadimplência subestimada, considerando o percentual já observado, de cerca de 30% na carteira em fase de amortização (contra 10% nas estimativas que embasaram as garantias aos financiamentos), com baixa probabilidade de recuperação, e o verificado pela experiência internacional.

Quanto ao subsídio implícito, o alto diferencial entre o custo da dívida pública e a taxa de juros do Fies (6,5%) gerou um subsídio implícito elevado, contribuindo para o aumento do endividamento público. E, por fim, em relação à governança do programa, observou-se a ausência de planejamento fiscal de médio prazo relacionado à oferta de vagas.

Dessa forma, com as mudanças que ocorreram no processo de garantias do Fies ao longo do tempo, o risco fiscal concentrou-se na União, e foi passada para a sociedade uma percepção equivocada de que o programa podia ser ampliado sem aumentar os riscos fiscais e o endividamento do setor público.

Com relação aos custos fiscais do Fies, sua execução financeira é composta de emissão primária de CFT-E[134], que são repassados para o FNDE, em contrapartida à disponibilidade financeira do programa; pela recompra de CFT-Es remanescentes após pagamento da contribuição previdenciária devida e subsidiariamente para o pagamento dos demais tributos administrados pela Receita Federal pelas mantenedoras; por fim, pelos repasses ao FGEDUC-CCG, os quais representam o volume de financiamentos concedidos ao longo dos anos, conforme Tabela 8, que mostra o crescimento exponencial dos custos.

Tabela 8: Execução financeira anual do Fies

Milhões R$

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Emissão Primária de CFT-E	1.451	2.198	2.943	4.013	4.394	6.190
Recompra	384	2.085	4.625	9.120	9.078	12.338
Repasse ao FGEDUC - CCG	1	7	191	570	544	735
Despesa Financeira Total	**1.835**	**4.476**	**7.574**	**13.702**	**14.016**	**19.263**

Fonte: STN/RFB.

Ademais, outros custos causaram o impacto adicional do programa sobre o endividamento público: i) integralização de cotas do FGEDUC; ii) despesas administrativas do programa; e iii) subsídio implícito[135]. Dessa forma, o custo fiscal total do Fies deve considerar a soma de todos esses fatores, totalizando no período que vai de 2010 a 2017, o montante de R$ 117,6 bilhões, conforme a Tabela 9.

Tabela 9: Custo anual do Fies

Milhões R$

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Despesa Financeira	886	1.835	4.476	7.574	13.702	14.016	19.263	20.845
Aportes no FGEDUC	0 -		136	0	1.291	464	564	0
Despesas Administrativas	66	49	224	113	67	739	1.000	714
Subsídio implícito	986	16	520	591	1.840	6.655	11.434	7583
Total	**1938**	**1.900**	**5.356**	**8.278**	**16.900**	**21.874**	**32.261**	**29.142**

Fonte: ME/STN e ME/Secap.

134. Certificados Financeiros do Tesouro — Série E (CFT-E): títulos remunerados pelo Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M).

135. Diferença entre a taxa de juros que remunera os títulos do Tesouro Nacional (custo de oportunidade) e a taxa de juros cobrada nos financiamentos aos estudantes.

Em função do desenho do programa, com o carregamento do diferencial de taxas de juros, realização das perdas por inadimplência, após o *stop loss*, além das despesas administrativas, as contas públicas serão fortemente afetadas nos próximos anos. Ou seja, apresentam um risco fiscal que é, inclusive, incorporado no Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022, conforme pode-se apreender das Tabelas 10 a 12.

Tabela 10: Estimativa de desembolso para o período de 2021 a 2023

Milhões R$

Ano do contrato	2021	2022	2023
2010-2017	2531,1	1050,8	224

Fonte: Anexo de Riscos Fiscais 2022.

Tabela 11: Estimativa de impacto primário

Milhões R$

Programa	Despesa	2021	2022	2023
Fies antigo	Despesa administrativa	592,3	613,9	617,2
Fies antigo	Impacto primário	1510,3	1392,7	1367,5
Total		**2102,6**	**2006,6**	**1984,7**

Fonte: Anexo de Riscos Fiscais 2022 – Fies antigo (até 2017).

Tabela 12: Estimativa de subsídio implícito

Milhões R$

Programa	2021	2022	2023
Fies antigo	1833,9	3010,3	4031,8

Fonte: Anexo de Riscos Fiscais 2022 – Fies antigo (até 2017).

Por fim, para corrigir as falhas nessa política pública, apresentadas anteriormente, e reduzir o risco fiscal da União, foi promulgada a Lei 13.530, de 2017, que instituiu, para os contratos realizados a partir de 2018, regras sustentáveis para o programa (Novo Fies), como a vinculação do valor da prestação à renda efetiva do financiado, o fim do período de carência, a coparticipação obrigatória das instituições de ensino, pagamento diretamente ao agente financeiro e a concentração do risco de crédito nas instituições

de ensino. Ademais, foi criado um novo fundo garantidor, o FG-FIES, o qual, dentro de alguns anos, será composto majoritariamente de aportes das instituições de ensino, e não mais pela União, e que trabalha com uma alavancagem bem menor do que dez vezes o patrimônio, como praticado anteriormente, ficando em torno de 3,5 vezes. A despeito das melhorias, somente o tempo e as avaliações da nova política pública indicarão se ela se comportará a contento ou exigirá novos ajustes.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo abordou a materialização dos riscos fiscais decorrentes de políticas públicas implementadas por meio de fundos garantidores privados formados a partir de recursos públicos, buscando identificar as razões por trás das perdas da União, apontar as deficiências no controle das políticas e na avaliação e monitoramento dos riscos, além de avaliar o custo fiscal dessas políticas.

O primeiro caso analisado foi o do Fundo de Garantia para a Construção Naval (FGCN). Mostrou-se que as perdas foram decorrentes de uma combinação de fatores.

Em primeiro lugar, uma política pública inconsistente: subsidiar a produção de sondas, com a fixação de metas pouco realistas para o percentual de insumos nacionais usados na fabricação, em uma estrutura industrial sem capacidade de atender a demanda em condições de preço, prazo e qualidade minimamente competitivas.

Em segundo lugar, foram estabelecidas regras lenientes em relação à alavancagem do fundo, à concentração de riscos na União e à desconsideração dos limites legais de concessão de garantias a entidades coligadas. Toda governança construída para o projeto não parece ter resistido às pressões políticas por flexibilização de acesso às garantias e acúmulos de risco na União.

Em terceiro lugar, a viabilidade dos projetos financiados dependia de que os preços do petróleo se mantivessem em seus picos históricos

por muitos anos à frente. A reversão desses preços reduziu o retorno esperado de muitos campos, inviabilizando, no curto prazo, a construção das sondas.

Em quarto lugar, todo o processo foi contaminado por corrupção, que resultou na interrupção dos financiamentos de longo prazo, necessários à sustentação do programa.

O segundo caso apresentado foi o do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), criado com o objetivo de garantir parte do risco em operações de crédito educativo, no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies).

Políticas de crédito estudantil são comuns em todo o mundo. O problema do modelo criado no Brasil foi a concentração do risco de crédito na União, que incentivou as instituições de ensino a ampliar ao máximo as matrículas atreladas ao financiamento, dado que não arcariam com os custos da inadimplência.

Os parâmetros de operação do Fundo foram excessivamente otimistas em relação à inadimplência esperada. Também houve a adoção de critérios pouco conservadores sobre como contabilizar desembolsos e como apurar seu patrimônio líquido. Tudo isso visando ampliar ao máximo os financiamentos concedidos, o que, obviamente, em um segundo momento representou aumento da inadimplência e dos respectivos custos fiscais.

Por fim, houve também falta de foco da política pública, em que se ofereceu crédito a alunos que já custeavam suas mensalidades sem a necessidade de subsídio ou financiamento público.

Nos dois casos, a lição é que impactos fiscais adicionais podem ocorrer em políticas públicas criadas com fundos garantidores privados, cujas perdas estariam, a princípio, limitadas ao patrimônio do Fundo. Mitigadores de risco, como a existência de fundos garantidores, não são salvaguarda de que perdas e falhas adicionais não possam ocorrer em políticas públicas mal dimensionadas, inclusive causando significativo impacto fiscal adicional. Falhas no desenho das políticas,

em suas governanças e na gestão de risco podem ocorrer e trazer grandes prejuízos para a sociedade.

Por fim, uma forma de mitigar os riscos decorrentes de políticas públicas seria a institucionalização de avaliações *ex-ante* e *ex-post* para gerar informação à tomada de decisão dos gestores na busca de melhoria contínua das políticas públicas e, com isso, permitir correções em seus rumos, quando necessário.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. **Relatório de Avaliação Fies**. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2019/subsidios/relatorio-de-avaliacao-cmas-2019-fies. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. Controladoria-geral de União. **Relatório de Avaliação. Fundo de Garantia Para a Construção Naval. Exercício 2018**. Disponível em: *https://auditoria.cgu.gov.br/download/13660.pdf*. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório de Avaliação FNDE — Exercício de 2020**. Disponível em: *https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/992094*. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. Secretaria de Acompanhamento Econômico. **Diagnóstico Fies**. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/boletim-de-avaliacao-de-politicas-publicas/arquivos/2017/diagnostico-fies-junho-2017. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório das Atividades Desenvolvidas pelo FGEDUC em 2020**. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias/arquivos/2021_06_29FGEDUC_JUN2021_29.pdf. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Nota Técnica SEI 33945/2020/ME. Assunto: Aprimoramento da metodologia de tratamento estatístico das operações do Fundo de Financiamento Estudantil — Fies**. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/8675a0a4-31c5-4593-a24d-fb8e17376eca/resource/a22dcc4e-2488-47bb-95b4-4c7ae18a4d40/download/NT-33.945-20---Nova-Metodologia-FIES.pdf. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. Secretaria de Tesouro Nacional. **Anexo de Riscos Fiscais da LDO 2022**. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/anexo-de-riscos-fiscais-da-ldo/2022/20. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. Caixa Econômica Federal. **Relatório de Administração do Exercício de 2019. Fundo de Garantia da Construção Naval.**

BRASIL. Ministério da Economia. **Relatório de Gestão Integrado 2020**. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/rgi_2020.pdf. Acesso em: 20 set. 2021.

SILVA, Marcello Muniz da. **Competitividade e tributação na indústria de construção naval brasileira: peso dos tributos sobre preço de navio petroleiro e plataforma offshore**. Repositório do Conhecimento/Ipea, [S.i.].

SINAVAL. **Apresentação Sete Brasil — Reunião de diretoria**. Disponível em: http://sinaval.org.br/wp-content/uploads/ReuniaoDiretoria2012_Sete.pdf. Acesso em: 20 set. 2021.

CAPÍTULO 5

FUNDO SOBERANO DO BRASIL

Marcos Mendes

INTRODUÇÃO

Em 2008, o Brasil criou o Fundo Soberano do Brasil (FSB). Este capítulo tem por objetivo mostrar que não havia razões suficientes para criar esse fundo. O diagnóstico que levou à sua criação foi superficial. Uma vez criado, o FSB causou prejuízos financeiros e patrimoniais, implicou desperdício do tempo dos gestores públicos e não alcançou qualquer dos vários objetivos aos quais se propunha. Além disso, acabou sendo usado como instrumento de contabilidade criativa, que visava descaracterizar o impacto de decisões públicas sobre o deficit e a dívida do governo.

Esse é um exemplo típico de má política pública. O equívoco foi reconhecido e o FSB foi extinto em 2019, não sem antes enfrentar resistência política ao fechamento de suas portas.

A seção 1 expõe os motivos pelos quais os países criam fundos soberanos. A seção 2 explica por que não fazia sentido criar esse tipo de fundo no Brasil. A seção 3 descreve o FSB, analisa as poucas operações que realizou, o prejuízo que causou e os custos financeiros e de oportunidade que impôs aos contribuintes. A seção 4 conclui.

1. FUNDOS SOBERANOS: O QUE SÃO E PARA QUE SERVEM

Um fundo soberano nada mais é que aquele no qual o governo de um país deposita recursos públicos usados para comprar ativos, em geral no exterior[136]. Os objetivos desse tipo de fundo podem ser:

a) poupança: visa transferir recursos para as próximas gerações. São fundos usados, em geral, por governos de países cuja receita fiscal é elevada e associada à exploração de recursos naturais finitos, como petróleo ou cobre. A poupança é formada para garantir que parte da riqueza possa beneficiar as gerações futuras, e não desperdiçada em gastos que favoreçam apenas a presente.

b) estabilização: tem por objetivo suavizar as flutuações das receitas públicas, em países cujo Tesouro é muito dependente de tributação e *royalties* sobre a exportação de *commodities*. Uma vez que o preço destas tem ciclos de alta e baixa, que se alternam de forma pouco previsível, a finalidade do fundo é poupar nos períodos bons e sacar nos períodos de preços baixos. Isso permite ao governo evitar políticas fiscais irresponsáveis e insustentáveis nos períodos de *boom*, bem como atuar com políticas anticíclicas nos momentos negativos.

c) investimentos: países que têm *superavit* estrutural na sua conta de transações correntes com o exterior acumulam reservas internacionais não necessárias para saque no curto prazo, pois elas são crescentes e abundantes. Podem aplicar os recursos em investimentos de baixa liquidez e maior rentabilidade, usando para isso um fundo soberano. Já os países que não emitem moeda de curso internacional, como o

136. Para uma descrição dos fundos soberanos existentes na primeira década do Século 21, ver Freitas (2009) e Magalhães (2011).

Brasil, e que em geral têm *deficit* na sua conta-corrente de balanço de pagamentos, precisam de entrada de capitais estrangeiros para equilibrar esse balanço. Podem, por isso, estar sujeitos a crises de balanço de pagamentos e acumulam reservas como um seguro contra fuga de capitais. Para tanto, precisam ter suas reservas aplicadas no curto prazo, com liquidez imediata, a fim de tê-las disponíveis para venda quando houver uma corrida contra a moeda nacional. Logo, não é conveniente que apliquem as reservas internacionais em ativos ilíquidos, por meio do fundo soberano.

d) controle da taxa de câmbio: países com grandes *superavit* estruturais em transações correntes ou com alta volatilidade nessa conta podem usar o fundo soberano para manter parte de suas reservas internacionais no exterior. Com isso, evitam o ingresso das divisas no país e a consequente valorização ou oscilação excessiva do câmbio. Todavia, para que haja maior controle do câmbio, esses países precisam impor controles ao fluxo de capitais (conta de capital do balanço de pagamentos). Também não está garantido que sejam capazes de controlar a taxa real de câmbio, definida seja como o câmbio nominal descontada a inflação, seja como a relação entre os preços dos bens comercializáveis no exterior e os preços dos não comercializáveis.

e) desenvolvimento: parte do *superavit* das contas públicas é depositado em um fundo a ser utilizado para dar crédito a empresas ou financiar projetos de desenvolvimento, como os de infraestrutura. Trata-se de destinar parte da poupança pública para finalidades preestabelecidas e fazer que o recurso seja gerido fora do orçamento fiscal anual.

f) previdenciário: poupança dos *superavit* fiscais para arcar com os *deficit* futuros do sistema previdenciário.

Essas finalidades citadas anteriormente indicam que faz sentido ter fundo soberanos em países que apresentem uma ou mais das seguintes características a seguir:

1. contas públicas estruturalmente superavitárias. É o caso dos países exportadores de petróleo — Arábia Saudita ou Noruega, por exemplo —, em que os governos recebem elevados *royalties*, que em muito superam as necessidades de gasto público. Isso lhes permite dispor de recursos extras, que serão acumulados para gastar com as gerações futuras, com as aposentadorias da geração presente ou, ainda, direcionados para subsidiar o investimento de empresas privadas ou para gastos considerados estratégicos, como os de infraestrutura.

2. alta dependência da receita pública em relação a um pequeno número de *commodities* de exportação. O exemplo típico é o Chile e sua alta dependência da exportação de cobre, principal fonte de recursos para o governo. Despesas públicas são em sua maior parte obrigatórias, estáveis no tempo e o orçamento do governo não pode ficar sujeito a flutuações inesperadas advindas do mercado internacional.

***3. superavit* estrutural na conta de transações correntes do balanço de pagamentos.** Decorre de saldo positivo tanto nas transações comerciais quanto na remuneração de capitais, como no caso da China, que é uma verdadeira "máquina de exportações".

Note-se que, a alguns países, aplica-se mais de um dos casos anteriores: países exportadores de petróleo, por exemplo, são tipicamente superavitários nas contas fiscais e em conta-corrente do balanço de pagamentos, além de terem receitas públicas voláteis, em decorrência da oscilação do preço internacional do petróleo.

2. FAZIA SENTIDO CRIAR UM FUNDO SOBERANO NO BRASIL?

A Tabela 1 apresenta os países que operavam fundos soberanos em 2008, ano em que o Brasil decidiu criar o seu[137], comparando os indicadores relevantes. O que ela mostra é que o Brasil não se encaixa nos critérios que levam à criação desse tipo de fundo.

Tabela 1: Indicadores econômicos associados à oportunidade de criação de fundo soberano

País	Saldo Transações Correntes no BP: média 2000-2008(% do PIB)	Superávit(+)/Déficit(-) nominal do Governo Geral: média 2000-2008 (% do PIB)	Exportação de combustíveis: média 2000-2008 (% exportações totais)	Exportação de minério de ferro e outros metais: média 2000-2008 (% exportações totais)	Exportação de alimentos: média 2000-2008 (% exportações totais)	Dívida Bruta do Governo Geral: saldo em 2008 (% do PIB)	Taxa média de juros reais: média 2000-2008 (%)	Reservas internacionais: saldo em 2008 (em meses de importação)
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)
Arábia Saudita	17%	9%	90%	0%	1%	12%	n.d.	28,6
Argélia	22%	8%	98%	0%	0%	8%	-1%	32,1
Azerbaijão	1%	8%	86%	2%	4%	3%	6%	4,5
Bahrein	7%	2%	66%	16%	1%	13%	-1%	2,0
Botsuana	10%	2%	0%	12%	3%	8%	8%	15,7
Brunei	39%	11%	95%	0%	0%	1%	-3%	2,0
Casaquistão	-2%	5%	63%	14%	4%	7%	n.d.	3,3
Catar	n.d.	9%	90%	0%	0%	11%	-8%	..
Chile	1%	3%	2%	51%	22%	5%	4%	3,1
China	5%	-2%	2%	2%	4%	27%	2%	19,2
Cingapura	20%	3%	11%	1%	2%	98%	4%	4,6
Coreia	1%	2%	6%	2%	1%	27%	4%	4,5
Emirados Árabes Unidos	n.d.	10%	66%	2%	1%	9%	n.d.	..
França	0%	-3%	3%	2%	11%	69%	n.d.	1,1
Gabão	16%	8%	84%	3%	1%	20%	n.d.	4,5
Hong Kong	10%	0%	1%	3%	2%	1%	8%	4,3
Indonésia	3%	-1%	26%	7%	12%	30%	3%	4,0
Irã	n.d.	-2%	81%	1%	4%	11%	-5%	..
Kuwait	31%	28%	95%	0%	0%	5%	-2%	5,5
Líbia	24%	18%	97%	0%	0%	0%	-9%	38,7
Malásia	12%	-4%	12%	1%	8%	39%	1%	5,6
Mauritânia	n.d.	-1%	23%	58%	22%	41%	12%	..
México	-1%	-2%	13%	2%	5%	42%	3%	3,2
Nigéria	10%	3%	96%	0%	1%	7%	3%	7,9
Noruega	14%	14%	64%	7%	6%	48%	n.d.	3,4
Oman	10%	11%	85%	1%	3%	5%	-4%	4,6
Rússia	10%	4%	57%	7%	2%	7%	-4%	10,8
Sudão	-7%	-1%	81%	0%	10%	56%	n.d.	1,0
Timor Leste	216%	-6%	n.d.	n.d.	n.d.	0%	n.d.	3,1
Tinidad e Tobago	17%	2%	65%	1%	4%	13%	3%	10,0
Venezuela	11%	0%	86%	3%	1%	15%	-2%	7,0
Vietnã	-3%	-1%	23%	1%	22%	31%	1%	3,2
MÉDIA	18%	4%	54%	6%	5%	21%	1%	8,5
Brasil	-1%	-3%	6%	10%	27%	62%	43%	8,5

Fontes: Banco Mundial (*World Development Indicators*) e FMI (*World Economic Outlook Database*). Elaborado pelo autor.

A coluna (A) da Tabela 1 mostra que, enquanto a média dos demais países produziu, no período 2000-2008, um *superavit* em transações correntes no balanço de pagamentos de 18% do PIB, o Brasil

137. A lista de países foi obtida em Magalhães (2011).

teve deficit de 1%. Vale dizer, suas transações comerciais não geravam um saldo positivo de dólares que estivesse disponível para aplicar no exterior.

No período 2003-2007, o Brasil teve seu único período de saldos positivos em transações correntes. Isso pode ter sido interpretado pelo Governo Federal como uma mudança estrutural, que justificaria a criação de um fundo soberano. No entanto, os saldos foram pequenos e reverteram a *deficit* a partir de 2008, ano de criação do fundo[138]. O mais correto, antes de tomar a decisão de criá-lo, seria aguardar e verificar se, de fato, estávamos frente a uma nova realidade econômica ou era uma simples flutuação cíclica, o que de fato se observou.

A coluna (B) mostra que o setor público brasileiro também não gerava sobra de reais nos seus cofres, de modo que não havia uma poupança pública a ser aplicada no fundo soberano. Enquanto os demais países mostraram *superavit* nominal de 4% do PIB na média de 2000 a 2008, o Brasil apresentava um *deficit* nominal médio de 3% do PIB. Logo, o governo não dispunha de poupança para guardar para as gerações futuras, financiar empresas nacionais ou cobrir *deficit* previdenciários futuros.

Embora houvesse, nos idos de 2008, grande expectativa com a possibilidade de nos tornarmos um grande exportador de petróleo, a coluna (C) da tabela mostra que, na média de 2000 a 2008, as vendas internacionais de combustíveis representavam apenas 6% das nossas exportações contra 54% da média dos demais países. Se a ideia era lidar com a volatilidade dos preços do petróleo, a criação de um fundo soberano deveria esperar que a promessa de superprodução do pré-sal se concretizasse.

As colunas (D) e (E) mostram que ficamos um pouco acima da média do grupo na exportação de minérios e de alimentos, mas as receitas públicas com tributação e *royalties* sobre esses produtos estavam

138. Fonte: Banco Central do Brasil.

longe de ter grande peso na arrecadação tributária total. Ao contrário de Chile e Mauritânia, com economias e fisco extremamente dependentes de um único produto de exportação, o Brasil tem uma economia diversificada com ampla base tributária. Ademais, os preços dos produtos de sua cesta de exportações (minério e alimentos) não têm correlação elevada, o que mitiga eventuais picos e vales. Parece, portanto, pouco justificável um fundo soberano para fins de estabilização da receita fiscal.

Para tornar o caso brasileiro ainda mais inadequado à formação de um fundo soberano, as colunas (F) e (G) da Tabela 1 mostram que tínhamos uma dívida pública muito superior à média do grupo, assim como uma taxa de juros real muito mais alta que a média dos demais. Isso significa que, para o Brasil (em especial para as nossas gerações futuras), seria mais vantajoso fazer esforço para quitar e reduzir a dívida pública do que acumular recursos em uma conta separada de poupança (o fundo soberano).

O argumento se fortalece ainda mais se o objetivo fosse aplicar no exterior, onde as taxas de juros eram muito inferiores às nacionais. Criar um fundo soberano, nessas condições, equivaleria a tomar dinheiro emprestado no cheque especial para depositar na caderneta de poupança: a perda seria certa. Entregaríamos uma dívida ainda maior para as gerações futuras, em vez de beneficiá-las.

Pode-se afirmar que por volta de 2008 o Brasil já havia acumulado muitas reservas internacionais e, portanto, o fundo soberano seria uma oportunidade para obter melhor rentabilidade dessas reservas e também para influenciar a taxa de câmbio, mantendo os recursos no exterior e evitando a valorização do real.

De fato, a coluna (H) mostra que em 2008 tínhamos reservas internacionais equivalentes a 8,5 meses de importações — valor elevado e igual à média dos demais países retratados na tabela. Contudo, conforme já argumentado antes, o Brasil acumulou essas reservas não por ter saldos positivos estruturais em transações correntes, mas como um seguro contra

crises internacionais. O setor público tomou dinheiro emprestado para comprar essas reservas. O seguro tinha, portanto, um custo.

Desde a crise asiática de 1997, ficou claro que países sujeitos a estrangulamento econômico por falta de divisas internacionais deveriam manter um saldo de reservas para evitar a situação de ficar sem moeda forte em caixa. Na ocorrência desse sinistro, as empresas nacionais não teriam dólares para pagar suas importações, com graves consequências para o funcionamento da economia.

A função de seguro exercida pelas nossas reservas internacionais é a de estarem disponíveis, em aplicações de curto prazo, para serem vendidas quando uma crise surgir. Não faz sentido direcioná-las para a aquisição de participação em empresas ou outros ativos de baixa liquidez.

Quanto a usar o fundo soberano para manter as divisas no exterior, evitando seu ingresso no país e a consequente valorização da taxa de câmbio, a estratégia esbarrava em uma questão institucional: no Brasil, a política cambial e gestão das reservas é atribuição do Banco Central. Gerir taxa de câmbio via fundo soberano significaria repassar parte do poder de decisão para o Ministério da Fazenda. Criar o fundo soberano sem tomar uma decisão sobre as atribuições do BC e da Fazenda em matéria cambial tornaria o fundo inócuo, caso o BC continuasse no comando da política. No mínimo, criaria ruídos na gestão da política de inflação, fortemente influenciada pelo câmbio.

Além disso, a conta de capitais do Brasil (fluxo de empréstimos e investimentos) é aberta, e os elevados valores que ali transitam impactam o câmbio. Um movimento de manter reservas no exterior com vistas a desvalorizar o câmbio poderia tornar os ativos nacionais baratos para os estrangeiros e incentivar a entrada de dólares pela conta de capitais, valorizando o real. Para controlar o câmbio, seria preciso impor restrições à entrada e saída de capitais. Essa seria uma mudança muito mais profunda da política cambial: o abandono da taxa de câmbio flutuante.

Portanto, somente criar um fundo soberano não seria medida com potencial de influenciar a taxa de câmbio efetiva real, que depende também da inflação e da relação entre os preços de bens exportáveis e não comercializáveis no exterior.

Também não havia necessidade de um fundo soberano para viabilizar política anticíclica. A lógica de o governo gastar mais em períodos de recessão, para ativar a economia, e fazer ajuste fiscal em momento de crescimento rápido, não requer um fundo soberano. Essa conduta pode ser utilizada com os instrumentos tradicionais de política fiscal: geração de *deficit* e venda de títulos públicos no mercado doméstico, nas crises, e aumentos de impostos e *superavit* nos períodos positivos.

Na prática, expansão fiscal em recessões implicará mais dívida pública. Como vemos na coluna (B) da Tabela 1, o governo brasileiro é estruturalmente deficitário. Ele não acumula poupança nos tempos bons para poder gastar nos tempos ruins. Se não há poupança a acumular, não faz sentido criar um fundo de poupança. Como já afirmamos, em razão do alto custo da nossa dívida pública, o melhor a fazer nos tempos de bonança é quitá-la para que, nos períodos de crise, ela esteja em nível mais baixo, dando mais espaço para eventual política anticíclica.

Em suma, não havia em 2008, assim como não há no presente, motivos para a criação de um fundo soberano no Brasil. Apesar disso, tomou-se a decisão de criá-lo.

3. O FUNDO SOBERANO DO BRASIL

Em 24 de dezembro de 2008 foi publicada a Lei 11.887, que criou o Fundo Soberano do Brasil (FSB). A exposição de motivos que acompanhou o projeto de lei[139], enviado ao Congresso em maio de 2008, exalava otimismo em relação ao futuro do Brasil. O país já teria dado

139. Em 38/2008 ao PL 3674/2008.

a volta por cima no problema fiscal, tendo obtido *superavit* primário acima da meta no ano anterior (no entanto, como vimos, ainda tínhamos *deficit* nominal e, portanto, poupança pública negativa). As reservas internacionais se acumulavam e tínhamos obtido o grau de investimento na avaliação de agências internacionais de avaliação de risco.

Ao mesmo tempo, a China havia lançado um fundo soberano em 2007, o que havia colocado a ideia "na moda". O desejo de ser país grande, como o parceiro dos Brics, estimulava a criação do fundo brasileiro.

A exposição de motivos deixava clara a intenção de se utilizar o fundo para interferir na cotação do câmbio, melhorar a rentabilidade das reservas internacionais, fazer investimentos estratégicos no exterior e aliviar a flutuação de receitas fiscais. Vimos na seção anterior que todos esses objetivos ou não estavam ao alcance de um fundo soberano, ou eram inadequados para a realidade brasileira, ou, ainda, poderiam ser obtidos sem a criação do fundo.

Interessante observar que entre a apresentação do projeto, em clima de Brasil Grande, em maio, e a promulgação da lei, em dezembro, houve a quebra do banco Lehman Brothers e o início da crise financeira internacional. No discurso público, o FSB se converteu de instrumento para gerir a bonança em instrumento para lidar com a crise econômica. Na verdade, não havia a necessidade de tal fundo para se executar a política de aumentar gastos públicos financiados por endividamento, adotada a partir de então.

O texto da lei fixava como objetivos do fundo "promover investimentos em ativos no Brasil e no exterior, **formar poupança pública**, mitigar os efeitos dos ciclos econômicos e fomentar projetos de interesse estratégico do País localizados no exterior"[140]. Embora a seção 2 já tenha analisado a impropriedade de se atingir tais metas via FSB, vale chamar atenção para o termo "formar poupança pública". O que forma poupança pública são decisões de controlar gastos e elevar

140. Lei 11.887/2008, art. 1º. Grifo nosso.

receitas. A criação do FSB não gera poupança. A relação causal é inversa: são países que já dispõem de alta poupança que criam fundos soberanos.

A referida lei permitia a realização de investimentos no Brasil e no exterior, sendo a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) a rentabilidade mínima a ser alcançada nos investimentos internos, e a London InterBank Offrered Rate (Libor) a taxa de referência para aplicações internacionais. O uso da TJLP chama atenção por se tratar de uma taxa subsidiada e fixada administrativamente pelo governo. Como o Tesouro iria se endividar para colocar dinheiro no FSB, pagando um custo mais alto que a TJLP, caracterizava-se a situação de "pegar emprestado no cheque especial para aplicar na caderneta de poupança": a meta de rendimento do FSB era menor que o custo dos seus recursos. O Gráfico 1, adiante, mostra essa diferença de rentabilidade.

O art. 4º da lei dizia que o FSB seria irrigado com recursos fiscais do Tesouro, vedada a emissão de títulos públicos. Isso não significava que o Tesouro não estaria se endividando para custear o FSB. Bastaria uma triangulação: uma despesa, que antes era financiada por recursos de arrecadação tributária, passaria a ser financiada por dívida. E o dinheiro que pagava aquela despesa passava a financiar o FSB. No fim das contas, o que se tinha era o aumento da dívida para financiar o Fundo.

Mas nem foi preciso usar esse jogo contábil. No mesmo dia de sanção da lei, foi editada a Medida Provisória 452, que alterou a lei e permitiu a emissão de dívida como fonte de financiamento do FSB.

E assim foi feito. Em 30 de dezembro de 2008 fez-se um aporte de R$ 14,24 bilhões no Fundo, a partir de títulos emitidos pelo Tesouro[141]. Ficava evidente que o "fundo de poupança" tinha como primei-

141. O Tesouro Nacional disponibiliza em seu sítio na internet a coletânea de relatórios de desempenho do FSB, de onde são extraídas as informações financeiras do Fundo aqui apresentada em www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-desempenho-do-fundo-soberano-do-brasil/2013/25 (4º semestre).

ro depósito (e que seria o único na curta vida do FSB) um dinheiro que não era poupado, e sim originado em endividamento.

A lei também criava um instrumento que seria usado para as aplicações financeiras do FSB: o Fundo Fiscal de Investimento e Estabilização (FFIE). Tratava-se de um artifício para que o dinheiro saísse da conta do Tesouro e passasse a ser administrado pelo Banco do Brasil, que veio a ser contratado para gerir o FSB. O FFIE tinha natureza privada e seu cotista único era a União.

Tratava-se, pois, de uma conta do Tesouro fora de sua conta única no Banco Central. Se em determinado ano o Tesouro estivesse com bom desempenho fiscal, poderia transferir dinheiro para o FSB, o que seria registrado como uma despesa do Tesouro e reduziria o resultado primário do ano. Mais à frente, se houvesse necessidade de dinheiro para cumprir a meta de resultado primário, sacaria dessa reserva.

O instrumento teria alguma lógica se essa poupança existisse de fato. Mas como o resultado nominal (resultado primário mais juros) era negativo[142], no fim das contas o que se estava fazendo era pegar dinheiro emprestado para aplicá-lo com rentabilidade menor.

Mais barato seria não ter o FSB e, em anos de *superavit* primário, usá-lo para pagar parte dos juros da dívida, de modo a limitar o seu crescimento.

Na prática o FSB gerava uma comodidade para os gestores públicos. O Ministério da Fazenda era (e ainda é) obrigado a cumprir uma meta de resultado primário. Nem sempre é fácil calibrar essa meta no início do ano. Às vezes, ao longo do ano, as condições econômicas mudam e a meta fixada se torna muito fácil ou muito difícil de cumprir. Caso se torne muito difícil, há um custo político de negociar com o Congresso um projeto de lei para mudar a meta.

O FSB permitia driblar esse custo político: nos anos em que a meta ficasse frouxa, o governo poderia mandar dinheiro para o FSB. Isso

142. Em 2007 o deficit nominal do governo federal foi da ordem de R$ 48 bilhões e, em 2008, de R$ 36 bilhões. Não havia, pois, poupança a ser depositada no FSB.

significaria uma despesa primária e, portanto, redução do resultado primário do ano, aproveitando o espaço na meta. Nos anos em que a meta estivesse difícil de cumprir, o governo sacaria recursos do FSB, o que representaria uma receita para o governo e consequente melhoria do resultado primário.

Note-se, contudo, que esse "sapato largo e confortável" para o gestor público tinha um custo para a sociedade. Como apontado anteriormente, tomar dinheiro emprestado para fazer depósito no FSB custava caro.

3.1 AS OPERAÇÕES DO FSB

Uma vez recebido o depósito de R$ 14,24 bilhões em dezembro de 2008, o Fundo os transferiu para seu braço de investimento (FFIE), que deixou os recursos aplicados em títulos públicos até 2010. Alegava-se que a falta de regulamentação da lei não permitia que houvesse regras e diretrizes para os investimentos. O Decreto 7.113, que criou o Conselho Deliberativo do FSB, só foi editado em dezembro de 2009. Ou seja, entre 2008 e 2010, tomou-se dinheiro emprestado, com a emissão de títulos públicos, para comprar títulos públicos.

Em 2010, o FSB, por meio do FFIE, comprou ações do Banco do Brasil e da Petrobras. Além de títulos públicos e operações compromissadas[143], essas duas ações foram os únicos ativos que o FSB possuiu durante sua existência.

Essa composição dos ativos estava muito longe da concepção original do Fundo. Primeiro, não havia aplicações no exterior. Segundo, não fazia sentido ter uma carteira de investimento que se pretendia que fosse um seguro contra a flutuação da economia brasileira em que os ativos eram altamente correlacionados com o desempenho da economia local. Terceiro, o alto grau de concentração em apenas duas empresas também aumentava o risco incorrido pelo Fundo.

143. Aplicações de curto prazo em títulos públicos.

As ações da Petrobras foram integralmente vendidas em 2012, com prejuízo nominal de R$ 5,4 bilhões. Os títulos do Banco do Brasil foram mantidos em carteira e vendidos gradualmente ao se extinguir o Fundo.

A Tabela 2 mostra as operações com ações da Petrobras em valores nominais e o correspondente prejuízo. A venda se fez porque o Tesouro precisava de recursos para aumentar o resultado primário de 2012, que estava abaixo da meta.

Tabela 2: Operações com ações da Petrobras realizadas pelo Fundo Soberano do Brasil: valores históricos

			Compra		Venda		
Empresa	Data	Ação	Preço (R$)	Quantidade (milhões)	Preço (R$)	Quantidade (milhões)	Valor de Compra (-) ou Venda (+) (R$ milhões)
Petrobras	10/09/2010	PETR3	31,25	77,6			-2.426
Petrobras	24/09/2010	PETR3	29,65	266,4			-7.899
Petrobras	24/09/2010	PETR4	26,30	161,6			-4.250
Petrobras	30/08/2012	PETR3			20,72	51,9	1.074
Petrobras	28/12/2012	PETR4			16,85	161,6	2.723
Petrobras	28/12/2012	PETR3			18,39	292,2	5.374
Saldo							(5.405)

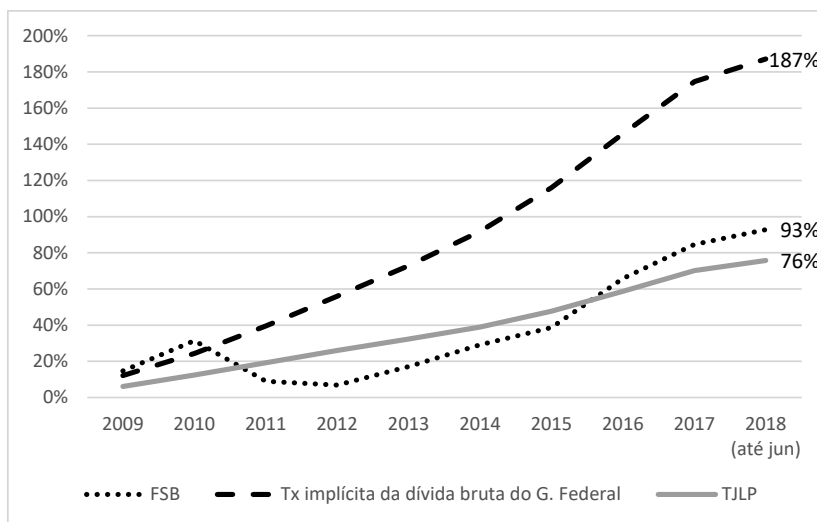
Fontes: Relatórios de desempenho do FSB e Relatórios de Gestão do FSB. Elaborado pelo autor.

Em 2012, já despido dos objetivos grandiosos planejados para o Fundo, o FSB parece ter se convertido em instrumento das manobras contábeis que caracterizaram o Tesouro Nacional no período. As vendas das ações da Petrobras pelo FSB não foram simples operações com o mercado. Envolveram troca de títulos públicos e ações entre o Tesouro, o BNDES e o FSB, com o objetivo de capitalizar empresas estatais e o BNDES e de prover o BNDES de *funding* para ampliar seus empréstimos.

Isso levava a operações triangulares que, quase sempre, se resumiam em manobras contábeis para que se realizassem despesas primárias e aumento de dívidas sem que os números aparecessem na contabilidade. Para tanto, era importante ter instituições públicas fora do

conceito de setor público para fins de elaboração de estatísticas fiscais: era o caso dos bancos públicos, da Petrobras e do FSB.

Em termos patrimoniais, o FSB acumulou perda nominal de R$ 7 bilhões. O Gráfico 1 mostra a valorização nominal do seu patrimônio em comparação com o custo de financiamento do Tesouro Nacional, que é dado pela chamada taxa implícita da dívida bruta do governo federal. Enquanto a dívida pública, que financiou a capitalização do FSB, acumulou custo nominal de 187%, o FSB valorizou-se 93%. Ou seja, comparando as duas taxas conclui-se que houve perda patrimonial de 49% no período[144]. Aplicando esse percentual ao capital inicial do FSB, ou seja, de R$ 14,2 bilhões, a perda nominal (sem levar em conta a inflação) foi de R$ 7 bilhões[145].

Gráfico 1: Rentabilidade do FSB, taxa de juros implícita da dívida bruta do governo federal e TJLP (% a.a. nominal)

Fontes: Relatórios de desempenho do FSB, BNDES e Banco Central do Brasil. Elaborado pelo autor.

144. (1+187%)/(1+93%)-1=49%

145. 49%*14,2 = 6,96

A título ilustrativo, o Gráfico 1 também apresenta a TJLP, que era a taxa fixada como meta de rentabilidade do FSB. Usar como meta uma taxa subsidiada, fixada de forma administrativa, indicava a baixa ambição em termos de rentabilidade para o Fundo desde a sua concepção.

Durante a vigência do Fundo, essa taxa de referência modesta ajudou a ocultar as perdas que se acumulavam. Nenhum relatório do FSB faz menção ao efetivo custo de financiamento do Tesouro. Sempre se usa a TJLP como base de comparação.

Em 2016, quando já estava clara a disfuncionalidade do FSB, o Ministério da Fazenda propôs ao Congresso sua extinção, por meio da Medida Provisória 830. Na exposição de motivos, justifica-se a extinção pelo fato de o FSB ter sido criado em um período de otimismo, quando o Brasil havia alcançado grau de investimento na classificação das agências de *rating,* o pré-sal acabava de ser descoberto e esperava-se uma melhoria estrutural nas contas fiscais do país a partir do novo fluxo de rendas do petróleo.

No entanto, continua o documento:

> O contexto macrofiscal conjuntural e prospectivo do país mudou radicalmente no período mais recente, tornando cada vez menos óbvios os benefícios de se manter a operacionalidade do FSB. (...) Pela ótica financeira, a dinâmica fiscal impôs questionamentos à racionalidade da existência do FSB. Entre eles, está o custo de financiamento para a viabilização do fundo já que, pelo fato do Brasil nunca ter apresentado *superavit* nominal, sempre foi necessário o governo captar recursos em mercado. Nesse contexto, a falta de poupança fiscal no Brasil (*deficit* nominal) implicava a necessidade de se endividar para formar um fundo que possivelmente teria uma rentabilidade menor que os juros do endividamento.[146]

O Congresso não votou a MP 830 e o FSB continuou a existir. Porém, durante a vigência da Medida Provisória, o Tesouro Nacional sacou todos os recursos depositados no Fundo e os utilizou para quitar

146. Medida Provisória 830. Exposição de motivos.

dívida pública. Posteriormente, a Medida Provisória 881, de 2019 — conhecida como MP da Liberdade Econômica —, convertida na Lei 13.874/19, finalmente extinguiu o FSB.

3.2 CUSTOS OPERACIONAIS E DE OPORTUNIDADE

Uma política inadequada, como o FSB, não comporta apenas os custos patrimoniais e financeiros anteriormente descritos. Há também o custo operacional e de oportunidade, por alocar os recursos do setor público para atividades de que não resultam benefício à população, perdendo-se a oportunidade de usá-los em finalidade mais útil.

Uma vez que é costume supor que a máquina pública coloque à disposição seus recursos humanos, financeiros e materiais ociosos para definir uma nova política pública, esse é um custo pouco visível dessa prática.

A Tabela 3 dá uma ideia do aparato criado em torno da gestão de um fundo desnecessário.

Tabela 3: Normas, instrumentos de gestão e de prestação de contas do Fundo Soberano do Brasil

Normas	Lei 11.887/2008: criou o FSB
	MP 452/2008 (caducou): permitiu financiar FSB com títulos públicos
	MP 513/2010 (lei 12409/2011): permitiu financiar FSB com títulos públicos
	MP 830/2008 (caducou): extinguia o FSB
	MP 881/2019 (Lei 13.874/2019): extinguiu o FSB
	Decreto 7055 de 28/12/2009: Regulamenta o FSB
	Decreto 7113 de 19/2/2010: Institui o Conselho Deliberativo do FSB
	Decreto 6.713/2008: integralização de cotas do FFIE
	Decreto s/n de 29/8/2012: autoriza permuta de ações entre a União e FFIE e o aumento de capital da CEF
	Decreto 7.881 de 28/12/2012: autoriza alienação das ações ordinárias da Petrobras adquiridas junto ao FFIE
	Despacho MF de 30/8/2012: contrato de permuta entre União e FFIE
	Despacho MF de 28/12/2012: permuta de ações por títulos entre FFIE e BNDES
	Decreto 7482/2011: atribuições de gestão do FSB à STN
	Portaria MF 244/2012: atribuições de gestão do FSB à STN
	Doze resoluções do Conselho Deliberativo do FSB
Gestão	Conselho Deliberativo: Ministro da Fazenda, Ministro do Planejamento, Presidente do Banco Central
	STN - Coordenação-Geral de Gestão do Fundo Soberano do Brasil
	Câmara Consultiva Técnica composta por representantes do MF, MPOG e BCB - nível executivo
	Câmara de Planejamento de Investimentos (formada por coordenadores e gerentes da STN) - Nível operacional
	Instituição financeira gestora do FFIE (BBDTVM)
Prestação de contas	Relatório trimestral de desempenho
	Relatório semestral de administração
	Relatório anual de gestão
	Auditoria independente
	Todos os demonstrativos exigidos pela CVM e pela Lei 6.404/76:

Fonte: Legislação e relatórios citados na tabela. Elaborado pelo autor.

Em primeiro lugar, registra-se que tramitaram no Congresso uma lei e quatro medidas provisórias tratando do tema. Isso significa ocupar espaço na agenda de votações, alocar servidores para analisar pareceres, propor emendas, estudar o tema. Antes disso, foi gasto tempo no Executivo para se discutir a proposta, elaborar as minutas de projeto de lei e medida provisória, bem como realizar projeções e estudos.

Uma vez em funcionamento, a política pública passa a requerer atos de gestão, a se realizarem mediante normas infralegais: decretos, portarias e resoluções, que igualmente tomam tempo e mobilizam recursos. No caso do FSB foram seis decretos, dois despachos ministeriais, uma portaria e 12 resoluções.

Para gerir o FSB, foi criado um Conselho Deliberativo, composto de nada menos que os ministros da Fazenda e do Planejamento, além do presidente do Banco Central. Uma estrutura similar ao do importante Conselho Monetário Nacional, para tomada de decisões pouco relevantes, que passaram a ocupar a agenda dos principais gestores da política econômica. Certamente eles podiam ser representados por subordinados, mas que também eram importantes gestores e tinham agendas mais pertinentes a tratar.

A Secretaria do Tesouro Nacional criou uma coordenação-geral específica para a gestão do FSB, mobilizando servidores (foram entre sete e nove servidores enquanto existiu a coordenação), alocando funções comissionadas. Além disso, a coordenação passou a tomar o tempo da gestão central do Tesouro, por exemplo, por meio de sua inclusão no planejamento estratégico da instituição, aplicando-se energia para definir o que seriam a missão e as metas de uma coordenação cuja finalidade era gerir um fundo sem maior utilidade.

Não bastasse criar uma coordenação na STN, também foram formadas uma câmara consultiva e outra de planejamento de investimentos, lembrando que os investimentos realizados foram basicamente a compra e venda de ações do Banco do Brasil e da Petrobras, além da

aplicação em títulos do Tesouro, o que certamente não requereria um colegiado ou um complexo planejamento de investimentos.

Além disso, contratou-se a distribuidora do Banco do Brasil (BBDTVM) para gerir o fundo de investimentos, o que obviamente implicou o pagamento por esse serviço, que, para todo o período de existência do FSB, teve o custo de R$ 75,3 milhões, em valores de março de 2021, como detalhado na Tabela 4[147].

Tabela 4: Encargos operacionais do Fundo Fiscal de Investimento e Estabilização (FFIE): R$ mil de março de 2021

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (1º Sem)	Total
Taxa de administração	14.723	15.740	14.343	12.779	2.074	1.847	1.540	1.091	1.625	638	66.400
Custódia	864	768	455	429	252	556	461	345	487	182	4.799
Auditoria independente	10	7	8	8	7	-	-	-	-	-	40
Taxa ANBID	10	7	8	8	8	8	7	7	7	4	75
Corretagem e emolumentos	-	-	-	-	-	-	114	-	1.576	1.558	3.248
Taxa cvm	80	78	74	71	66	-	-	94	81	38	582
Outras	-	-	-	-	-	68	74	6	6	10	165
TOTAL	15.687	16.601	14.888	13.295	2.407	2.479	2.196	1.543	3.782	2.431	75.309

Fonte: Relatórios de Gestão do FSB: 2009-2018.

O aparato de controle também era amplo. A tradição brasileira é de extensivos controles interno e externo, nem sempre eficazes, mas quase sempre geradores de processos longos e custosos de prestação de contas. Exigia-se do FSB os relatórios de desempenho (trimestral), de administração (semestral) e de gestão (anual), cujo conteúdo oscila entre o formalismo burocrático e ambição e autocongratulação que estavam longe da realidade.

O relatório de gestão de 2011, por exemplo, faz planos para uma sofisticada política de alocações de recursos em 2013, que nunca ocorreu, pois o Fundo fez a sua última operação relevante em 2012:

> Durante o ano de 2012, com base nesses estudos, será elaborada, em conjunto com o BCB e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), **proposta de Planejamento de Investimentos para 2013**,

147. Esse valor foi pago pelo patrimônio do FSB, de modo que o custo já está embutido na baixa rentabilidade mostrada no Gráfico 1.

> que abordará as classes de **ativos passíveis de investimento, diretrizes de risco, aspectos de governança**, entre outros assuntos. Além disso, serão propostas **taxas referenciais de rentabilidade específicas** por classe de ativos para **investimentos nacionais e internacionais**. [Grifo nosso] (Relatório de Gestão do FSB 2011, p. 15)

A política de investimentos só foi aprovada em junho de 2013. Tanto trabalho, que buscou "o estado da arte da teoria de gestão de carteiras", não serviria mais para nada, dada a suspensão das operações:

> Em 28 de **junho de 2013**, o Conselho Deliberativo do FSB (CDFSB) aprovou a Política de Investimentos do FSB, por meio da Resolução CDFSB 11. Essa política se ampara em quatro pilares**: a) Governança; b) Carteiras de Referência; c) Limites Operacionais; e d) Indicadores de Desempenho.** Cabe salientar que a Política consolida diversas **ações de aperfeiçoamento dos processos** de funcionamento do FSB e foi baseada nas **melhores práticas internacionais em gestão de fundos de riqueza soberana**, bem como no **estado da arte da teoria de gestão de carteiras e datação de ciclos econômicos.** [Grifo nosso] (Relatório de Gestão do FSB 2013, p. 14)

Além desses relatórios, a BBDTVM ainda tinha que publicar todos os demonstrativos e auditoria independente, exigidos de fundos de investimentos pela Lei 6.404/76, além de cumprir as exigências da regulação da CVM.

4. CONCLUSÕES

Mostramos aqui que a criação e a gestão do Fundo Soberano do Brasil constituíram um exemplo típico de política pública inadequada. O diagnóstico que levou à sua criação não definiu claramente as razões para fazê-lo. Os objetivos propostos eram confusos, o Brasil não exibia as características típicas que tornam proveitosa a criação desse tipo de fundo. A execução da política nem de perto reproduziu o que dela se esperava, tendo sido feitos poucos investimentos, mal alocados,

sem diversificação e sem clara explicação para as escolhas realizadas. A despeito da miríade de relatórios e instrumentos de planejamento, governança e controle, o resultado foi um prejuízo patrimonial de R$ 7 bilhões, em valores históricos, além de desnecessários custos administrativos e de oportunidade para a máquina pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FREITAS, P.S. de. **Rendas do petróleo, questão federativa e instituição de fundo soberano**. Consultoria do Senado. Centro de Estudos. Texto para Discussão 53, 2009.

MAGALHÃES, A.S. Determinantes dos fundos soberanos de investimentos e o caso brasileiro. **Revista Tempo do Mundo**, v. 3, n. 2, ago/2011. p. 111-139

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Relatórios de Gestão do Fundo Soberano do Brasil**. Edições de 2009 a 2018, s/d.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Relatórios de Atividades do Fundo Soberano do Brasil. Edições de 2009 a 2018, s/d.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Relatórios de Administração do Fundo Soberano do Brasil. Edições de 2009 a 2018, s/d.

CAPÍTULO 6

BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS, CREDITÍCIOS E FINANCEIROS[148]

Tiago Sbardelotto

INTRODUÇÃO

Os benefícios tributários, financeiros e creditícios são instrumentos de política pública que, por meio de tratamento diferenciado a grupos setores ou regiões, têm por função atingir objetivos como promover a atividade econômica, reduzir as desigualdades sociais ou regionais ou complementar a oferta de serviços públicos.

O objetivo deste capítulo é analisar os impactos da expansão desses benefícios ao longo das duas primeiras décadas do século 21, que, na ausência de governança adequada, teve implicações adversas sobre as contas públicas e resultados econômicos negativos ou pouco significativos.

Para tanto, além desta introdução, o capítulo conta com mais quatro seções. Na primeira, discute-se a evolução dos subsídios, para cada um dos três tipos de benefícios aqui analisados — tributários, financeiros e creditícios, ao longo do período 2003 a 2019, explicitando-se as possíveis causas desse fenômeno.

148. O autor agradece os comentários de Marcos José Mendes, José de Anchieta Semedo Neves, Pedro Jucá Maciel e Thayssa Mendes Tavares Pena. As opiniões contidas neste capítulo são de inteira responsabilidade do autor.

Na segunda seção, mostra-se um exercício simples em que se avalia qual teria sido a evolução da dívida pública na ausência dos subsídios. O impacto é substancial: na hipótese mais benevolente, a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) em 2019 estaria 22 pontos percentuais do PIB abaixo do valor efetivamente observado: em vez dos 74,3% do PIB, então registrados, teria ficado em 52,3%.

A terceira seção avalia os efeitos econômicos dos subsídios, em especial sobre o crescimento econômico e desigualdade, além dos impactos das distorções econômicas que permanecem até hoje. A última apresenta as considerações finais.

1. A EVOLUÇÃO DOS SUBSÍDIOS E OS PROBLEMAS NO DESENHO INSTITUCIONAL

Os benefícios tributários, creditícios e financeiros conferem tratamento diferenciado a determinados grupos, setores ou regiões, reduzindo seu ônus econômico em relação ao restante da sociedade. Podem ter diferentes objetivos, como fomentar a atividade econômica, reduzir as desigualdades regionais, complementar oferta de serviços públicos ou corrigir falhas e distorções de mercado. É comum utilizar-se o termo subsídio para designar o conjunto de benefícios de diferentes naturezas.

A despeito de sua similaridade, benefícios tributários, creditícios e financeiros atuam de formas distintas sobre as finanças públicas e o sistema econômico, o que torna necessário conceituá-los antes de seguir com a avaliação dos seus impactos.

Não existe consenso acerca da definição de benefício tributário ou gastos tributários, como são usualmente designados[149]. No entanto, a Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB), responsável pela identificação e estimativa de impacto desses benefícios e pela elaboração do Demonstrativo de Gastos Tributários, apresenta a seguinte definição:

149. Para uma discussão sobre o conceito de gasto tributário, v. Pellegrini (2014).

> Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao Sistema Tributário de Referência, reduzindo a arrecadação potencial e, consequentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte.

Em linhas gerais, entende-se o gasto ou benefício tributário como um gasto indireto do governo, realizado por meio do sistema tributário, utilizando-se isenções, anistias, reduções de alíquotas, presunções creditícias, deduções, abatimentos e diferimentos de obrigações tributárias. A instituição de um novo benefício tributário afeta as finanças públicas pela via da redução da arrecadação[150].

Por sua vez, os conceitos de benefícios financeiros e creditícios contam com definição estabelecida na Portaria do Ministério da Fazenda 361/2018, a qual será utilizada como referência. Assim, os benefícios ou subsídios financeiros correspondem:

> (...) aos desembolsos efetivos realizados por meio de equalizações de juros, de preços ou de outros encargos financeiros, bem como assunção de dívidas decorrentes de saldos de obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional, cujos valores constam do orçamento da União.

Tanto no caso da equalização de preços como na de juros, o governo garante aos agentes o recebimento de determinado preço mínimo ou a disponibilidade de crédito a juros abaixo do mercado, compensando os compradores e os emprestadores pela diferença entre os preços mínimos e os preços de mercado, no primeiro caso, e entre os juros praticados pela instituição financeira e os juros de referência do mercado, no segundo.

---

150. É importante destacar que o núcleo conceitual do benefício tributário é ser uma *exceção ao sistema tributário de referência*. De fato, podem existir políticas de desoneração tributária que também produzem impactos econômicos e sociais, mas não constituem benefícios tributários, como mostra Brasil (2019).

Os benefícios financeiros impactam as finanças públicas pela via da elevação da despesa primária e são explicitamente incorporados na discussão anual da lei orçamentária.

Por fim, os benefícios ou subsídios creditícios são concedidos no âmbito de programas de empréstimos com juros favorecidos, na maior parte operacionalizados por bancos públicos. Eles são definidos como "gastos incorridos pela União decorrentes do diferencial entre o rendimento de fundos, programas ou concessões de crédito, operacionalizados sob condições financeiras específicas, e o custo de oportunidade do Tesouro Nacional".

Essas políticas ocorrem por meio da captação pelo governo federal de recursos financeiros junto ao mercado privado ou de fundos específicos, como o Fundo de Amparo ao Trabalhador e os Fundos Constitucionais. O custo dos benefícios creditícios corresponde ao diferencial entre a taxa a qual os empréstimos aos agentes privados são realizados e o custo de oportunidade do Tesouro Nacional[151].

O impacto dos benefícios creditícios nas finanças públicas é uma elevação do custo implícito da dívida pública, representada por um acréscimo das despesas financeiras.

O Gráfico 1 ilustra o crescimento dos subsídios da União para o período 2003 a 2019, para o qual há informações disponíveis. Como se nota, entre 2003 e 2015, há um crescimento substancial dos subsídios, tendência parcialmente revertida nos anos seguintes. Quando se analisa a composição dos subsídios, chama a atenção que a maior parte do crescimento está concentrada nos benefícios tributários, movimento que se inicia em meados dos anos 2000 e atinge o maior nível em 2015, mantendo-se em níveis um pouco inferiores nos anos seguintes.

Os benefícios financeiros não apresentam tendência definida, embora seja possível verificar algum crescimento a partir de 2011, com pico

151. Em termos metodológicos, a Portaria 57/2013 definiu esse custo de oportunidade como o custo médio de emissão dos títulos públicos federais.

em 2015 e redução nos anos posteriores[152]. Por fim, os benefícios creditícios, por estarem relacionados à variação da taxa de juros básica, naturalmente apresentam maior variação ao longo do tempo. No entanto, de forma similar ao que se verificou para os demais benefícios, nota-se crescimento a partir de 2011 e redução nos últimos anos da série.

Gráfico 1: Evolução dos subsídios da União (% PIB)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total	3,02	3,13	3,51	3,69	3,91	3,96	4,17	4,24	4,67	4,94	5,63	5,49	6,65	6,12	5,65	4,61	4,80
Benefícios Tributários	2,01	1,83	2,00	2,71	3,26	3,19	3,48	3,50	3,48	3,77	4,19	4,43	4,50	4,28	4,37	4,29	4,25
Benefícios Creditícios	0,68	0,65	1,15	0,68	0,30	0,53	0,41	0,39	0,73	0,75	1,06	0,65	0,85	1,25	0,90	(0,10)	0,25
Benefícios Financeiros	0,33	0,65	0,35	0,29	0,35	0,24	0,28	0,35	0,45	0,42	0,39	0,41	1,30	0,59	0,37	0,42	0,30

Fonte: Secap/ME.

O que explica o crescimento o contínuo dos subsídios? Uma primeira e mais óbvia explicação reside na política econômica de caráter mais intervencionista que permeou todo o período até 2014. Inicialmente, esse direcionamento se refletiu em uma política industrial mais ativa, que promoveu contínua elevação dos gastos tributários com políticas de incentivo, mantendo o foco em políticas herdadas do passado, como os incentivos à Zona Franca de Manaus e ao setor automobilístico, apontado por Curado e Curado (2016).

152. É preciso destacar que o resultado de 2015 é afetado pelo pagamento de valores que haviam sido contratados nos anos anteriores, mas foram intencionalmente postergados.

O lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e posteriormente do Plano de Desenvolvimento Produtivo (PDP) em 2008 reforçaram a visão de um Estado voltado à indução do processo de crescimento. Mas é a partir da emersão da grande crise financeira, ainda em 2008, que ocorre um aprofundamento dessa agenda, com a utilização de diversos instrumentos de política econômica no intuito, inicialmente, de responder aos efeitos adversos dessa crise e, em seguida, de manter o país com um patamar elevado de investimentos.

A Tabela 1 mostra os programas criados ou ampliados no período a partir de 2003, seu impacto acumulado ao longo do tempo e o quanto representaram do total dos benefícios de cada natureza. De fato, os benefícios tributários instituídos aí ilustram bem a direção da política econômica. Chama a atenção, por exemplo, a quantidade de regimes especiais criados, a maior parte deles ligados a setores considerados "estratégicos": infraestrutura portuária (Reporto), redes de telecomunicações em banda larga (REPNBL-Redes), indústria de defesa (Retid) e até estádios de futebol (Recopa) foram beneficiados com isenções, reduções de alíquotas e outros tratamentos diferenciados.

Entretanto, os benefícios não ficaram restritos apenas à indústria, abarcando diversos setores da economia, como ilustram as políticas de desoneração da cesta básica (agricultura e agroindústria), títulos de crédito do setor imobiliário e do agronegócio e desoneração da folha salarial, implementada a partir de 2011 com quatro setores e ampliada até atingir 56 ao final de 2014. Além disso, benefícios que já existiam foram renovados ou ampliados, como é o caso da Zona Franca de Manaus e do Simples Nacional, que contou com a inclusão de várias atividades e elevação dos limites de faturamento a níveis superiores aos de países desenvolvidos[153].

Os benefícios financeiros também tiveram peso significativo no período e demonstram a visão do Estado como indutor do crescimento

153. V. Pessoa, Pinto e Zugman (2020).

econômico. O Programa de Sustentação de Investimentos (PSI) foi criado a partir de 2009 em resposta à grande crise e tinha como principal meta estimular a produção, a aquisição e a exportação de bens de capital e a inovação tecnológica, ou seja, era um programa desenhado para estimular o investimento. O PSI ofereceu linhas de crédito subsidiados para empresas que desejassem realizar investimentos no país, classificados em 19 subprogramas. Já o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) tinha por finalidade ampliar o investimento imobiliário com incentivo à produção e aquisição de unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e rurais para famílias de baixa renda.

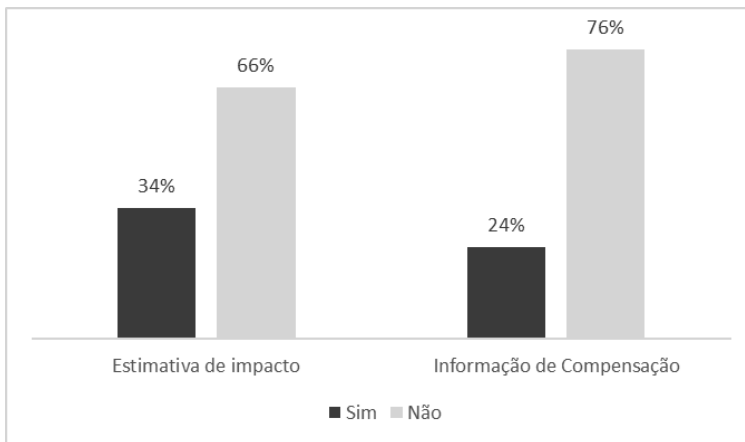
Por fim, a política mais intervencionista também se observa no âmbito dos benefícios creditícios, em particular nos empréstimos da União ao BNDES, que chegaram a R$ 416 bilhões entre 2008 e 2014 e serviram a ele de *funding* no financiamento de projetos de investimento em geral, tendo como base a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), fixada abaixo das taxas equivalentes de mercado.

Tabela 1: Impacto dos benefícios instituídos ou ampliados a partir de 2003

	2003 a 2019		2009 a 2019	
	R$ Milhões (2019)	**% Total**	**R$ Milhões (2019)**	**% Total**
Benefícios Tributários (Total)	**3.884.948**	**100,0**	**3.142.442,9**	**100,0**
Simples Nacional[1]	1.001.554	25,8	824.262,6	26,2
Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio[1]	395.565	10,2	294.418,9	9,4
Desoneração Cesta Básica	312.992	8,1	265.778,0	8,5
Desoneração da Folha de Salários	135.766	3,5	135.765,6	4,3
Medicamentos, Prods. Farmacêuticos e Médicos[1]	125.155	3,2	98.708	3,1
Regimes Especiais[2]	77.146	2,0	70.875	2,3
Setor Automotivo	62.437	1,6	48.312	1,5
Pesquisas Científicas e Inovação Tecnológica	52.535	1,4	41.646	1,3
Embarcações e Aeronaves[1]	33.470	0,9	26.987	0,9
Demais	130.916	2,8	116.747	3,1
Benefícios Financeiros (Total)	**478.147**	**100,0**	**373.345,0**	**100,0**
Programa de Sustentação do Investimento (PSI)	67.068	14,0	67.068	18,0
Minha Casa Minha Vida (MCMV)	124.326	26,0	124.326	33,3
Demais	12.419	2,6	8.645	2,3
Benefícios Creditícios (Total)	**694.873**	**100,0**	**506.191,8**	**100,0**
Empréstimos da União ao BNDES	179.773	25,9	179.741	35,5
Fies[1]	50.290	7,2	44.321	8,8
Demais	11.834	1,7	11.175	2,2
1. Políticas que foram ampliadas.				
2. Inclui Reporto, Reidi, RPNBL, Recap, Recopa, Prouca-Reicomp, Renuclear, Padis/PADTV, Programa de Inclusão Digital e Olimpíadas.				

A segunda explicação para o crescimento dos subsídios consiste na precariedade dos mecanismos de governança, particularmente no tocante a: i) instituição de novos subsídios e ii) monitoramento e avaliação daqueles já vigentes.

O controle sobre a introdução de novos subsídios diferia de acordo com sua natureza, mas em geral era bastante permissivo. No caso dos benefícios tributários, sua criação ou expansão é regulada principalmente pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Em linhas gerais, este artigo determina que propostas de benefícios tributários que resultem em renúncia de receitas devem atender a dois requisitos: i) a apresentação das estimativas de impacto orçamentário-financeiro para o exercício em que iniciar sua vigência e os dois subsequentes; e ii) a demonstração de que os impactos dos benefícios tributários foram considerados na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetarão as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias ou, alternativamente, a instituição de medidas de compensação por meio do aumento de receita tributária.

Gráfico 2: Observância das condicionalidades legais de benefícios tributários

Fonte: Elaborado pelo autor com base em pesquisa legislativa.

A despeito da determinação legal, o Gráfico 2 mostra que 66% das medidas provisórias ou projetos de lei que instituíram benefícios tributários após a publicação da LRF não continham sequer o cálculo de impacto fiscal do benefício tributário e a 76% faltavam a indicação da forma de compensação na exposição de motivos ou a justificação do projeto de lei. Ou seja, duas informações que seriam fundamentais para a tomada de decisões — quanto custa e como será pago o benefício — não estavam disponíveis ao se apresentar a proposta à sociedade[154].

É interessante notar também que se tornou uma prática comum no período o “contrabando” de benefícios tributários dentro de medidas provisórias, muitas vezes sem relação com seu objeto. Por ter uma tramitação diferenciada, com prazo delimitado de vigência (120 dias no máximo) e entrar em regime de urgência depois de ultrapassados 45 dias, as medidas provisórias permitiram que novos benefícios fossem criados sem ter de passar pelas discussões a que estariam sujeitas no processo legislativo regular.

Tome-se por exemplo a MPV 255/2005. Sua versão inicial apresentava apenas três artigos cujo objetivo era a prorrogação do prazo para opção pelo regime de imposto de renda retido na fonte de pessoa física dos participantes de planos de benefícios. A versão final, convertida na Lei 11.196/2005, possuía 133 artigos, a maior parte deles estabelecendo novos benefícios ou ampliando alguns existentes. Em todos os casos, não havia estimativa de impacto ou medida de compensação indicada.

Além disso, chama a atenção a forma de compensação do impacto da renúncia de receita associada aos benefícios instituídos. Considerando-se o mesmo conjunto de informações da legislação, verificou-se que em 92% dos casos a perda de receita foi compensada pela inserção

154. Esse tema foi objeto de análise do TCU, que resultou no Acordão 747/2010 — Plenário.

dos seus efeitos na lei orçamentária anual do exercício seguinte (art. 14, I), reduzindo-se as despesas discricionárias para se manter a meta de resultado primário. Esse é um resultado esperado: primeiro, porque é bem mais custoso, do ponto de vista político, aumentar alíquotas ou instituir tributos sobre outros setores para compensar a perda de arrecadação. E segundo, porque uma vez inserido no orçamento, o impacto do benefício tributário "se perde" nos anos seguintes, ou seja, não aparece de forma explícita, o que torna difícil fazer a correta associação do custo da política pública em termos fiscais. Como consequência, há uma contínua erosão da base de arrecadação do governo sem uma correspondente redução da despesa, afetando o equilíbrio fiscal no longo prazo.

Não se trata de um problema tipicamente nacional. Mesmo países desenvolvidos têm dificuldades de estabelecer um nível de transparência no orçamento que permita uma maior discussão sobre os benefícios tributários. Redonda e Neubig (2018), em uma análise de relatórios fiscais que compreende 43 países da OCDE e do G20, incluindo o Brasil, apontam que, apesar de seu impacto significativo sobre orçamentos governamentais, os benefícios tributários são opacos e geralmente não são submetidos ao mesmo nível de escrutínio no processo orçamentário que os gastos diretos. De forma semelhante, Burman & Phaup (2011), ao analisar o caso dos Estados Unidos, avaliam que embora os gastos obrigatórios e os benefícios tributários sejam semelhantes no sentido de que geralmente são direitos ilimitados e não estão inseridos nas discussões sobre o orçamento, os custos dos benefícios tributários têm a característica adicional de serem invisíveis para os formuladores de políticas e cidadãos, já que são deduzidos das receitas.

A instituição de benefícios creditícios também sofre de problemas. Exceto pela necessidade de prévia e expressa autorização para a contratação de operações de crédito, no texto da lei orçamentária, em

créditos adicionais ou lei específica (art. 32 da LRF), não existem condicionantes à instituição de benefícios creditícios.

De fato, como mostrou a experiência, a simples autorização legislativa não foi suficiente para prevenir a criação de um "orçamento paralelo" com a política de empréstimos da União ao BNDES iniciada em 2008. Nesse caso específico, utilizou-se uma sistemática de emissão direta de dívida pública ao BNDES em que, em vez de o Tesouro Nacional ir ao mercado privado levantar os recursos financeiros e posteriormente encaminhá-los ao BNDES, o que conferiria algum grau de transparência, ele simplesmente repassou ao banco títulos com vencimento de curtíssimo prazo. Conforme dispôs o TCU[155], a entrega de títulos aos bancos públicos por essa via não convencional recriou mecanismo semelhante ao da conta movimento da década de 1980. Tal entrega, sem a contrapartida financeira, permitiu que os bancos públicos fossem financiados indiretamente pelo Bacen, por exemplo. Na prática, o que houve foi o uso, pela via oblíqua, de crédito do Bacen para custear políticas públicas.

No que diz respeito aos benefícios financeiros, as regras são mais bem definidas. Por se tratar de despesas de caráter primário, esses subsídios devem respeitar o disposto nos artigos 16 e 17 da LRF, que são mais restritivas que aquelas voltadas aos benefícios tributários e determinam a estimativa de impacto das medidas, a comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo de metas fiscais e seus efeitos financeiros devem, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. A concessão de subvenções, especificamente, deve atender também o disposto no art. 26 da LRF, que requer autorização por lei específica, que responda à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e esteja prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

Por fim, com a emergência do Novo Regime Fiscal (Emenda Constitucional 95/2016), que criou o teto de gastos, as despesas

155. Acórdão 56/2021 — Plenário.

com benefícios financeiros passaram a disputar espaço com outras despesas no orçamento. Impõe-se, assim, a discussão no âmbito do processo orçamentário do quanto a sociedade deve destinar a esses programas.

O segundo aspecto relacionado à instituição das políticas financiadas pelos três tipos de subsídios aqui analisados foi a ausência de avaliação *ex-ante,* realizada antes da implementação de nova política ou expansão de política já existente. A importância dessa análise reside no fato de que constitui um mecanismo mais rigoroso para a tomada de decisão, permitindo um uso mais parcimonioso dos recursos públicos. Para tanto, são fundamentais a definição dos objetivos e metas a serem atingidos, os valores dispendidos, o prazo de vigência e as estratégias de monitoramento e avaliação, com a instituição clara de responsabilidades a órgãos gestores, entre outros aspectos.

Na prática, o que se verifica é a ausência de um ou mais requisitos na maioria dos benefícios tributários instituídos. Uma auditoria realizada pelo TCU em 2015[156] concluiu que, de modo geral, as normas instituidoras não estipulam claramente os objetivos, metas e indicadores da política pública relacionada ao benefício tributário. Além disso, a maioria dos gastos tributários avaliados à época tinha caráter permanente, inclusive quando se consideravam apenas aqueles benefícios instituídos nos últimos dez anos.

Na mesma linha, a Secretaria do Tesouro Nacional divulgou uma análise feita em 2017 sobre os benefícios tributários, a qual indica que 84,3% dos gastos tributários tinham prazo indeterminado de vigência em sua legislação, mais da metade (52,5%) não tinha órgão responsável designado e nenhum deles tinha objetivos e metas quantificados. Não há avaliação similar sobre a situação benefícios financeiros e creditícios, mas a situação não deve divergir sensivelmente.

156. Auditoria integrante do processo TC 018.259/2013-8, que deu origem ao Acordão 1205/2015 — Plenário.

O segundo aspecto da governança de benefícios, designado análise *ex-post*, é a avaliação e o monitoramento dos benefícios vigentes. A avaliação é um instrumento relevante para a tomada de decisões ao longo da execução da política, pois diz ao gestor o que aprimorar e, em alguns casos, como fazê-lo. O monitoramento, por sua vez, é um processo contínuo ao longo da implementação que permite identificar problemas e falhas prejudiciais a ações, processos ou objetivos da política pública durante a execução e, assim, reúne condições para ajustar planos de implementação.

Em termos efetivos, poucas políticas públicas nas últimas décadas tiveram uma análise *ex-post* realizada. Curiosamente, programas como a desoneração da folha e o PSI contavam com instâncias de monitoramento, o que permitiu que diversas análises fossem realizadas e identificassem a baixa efetividade da política pública. Como se verá nas considerações finais, houve um significativo incremento de análises *ex-post* com a implementação do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) a partir de 2018.

2. O CUSTO FISCAL DAS POLÍTICAS DE SUBSÍDIOS

Como já salientado, o impacto causado por esses benefícios difere de acordo com sua natureza: enquanto os tributários afetam diretamente a receita primária, pela perda de arrecadação, os financeiros representam aumento de despesas primárias. Já os benefícios creditícios afetam diretamente a dívida pública.

Os valores expressos no Gráfico 1 mostram exatamente esses efeitos, no entanto, a análise do custo fiscal das políticas públicas deve avaliar, também, o impacto do custo fiscal dessas políticas sobre a dívida pública. Para tanto, mostraremos aqui um exercício no qual se estima a trajetória da dívida pública caso as decisões com relação à ampliação dos subsídios não houvessem ocorrido[157].

157. Para não incorrer em maiores discussões sobre o indicador da dívida pública a ser avaliado, escolheu-se a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) por ser mais comumente utilizado

Antes de realizar esse exercício, é necessário contextualizar algumas premissas. Em termos de benefícios tributários, o método para mensuração das renúncias fiscais utilizado pela Receita Federal do Brasil é o de perda de arrecadação. Nele se compara a arrecadação efetiva da receita com a que teria sido coletada sem os benefícios instituídos, assumindo que o comportamento dos contribuintes não se alteraria, assim como as receitas de outros impostos e o impacto de outros benefícios tributários.

Suponhamos a extinção de algum benefício tributário. É provável que, daí por diante, parte da base de arrecadação deixe de existir pelo fato de que, provavelmente, as empresas que dependem desse subsídio para sobreviver fechariam as portas. Assim, dificilmente o ganho de arrecadação será igual ao montante estimado de renúncia de receita.

Para contornar essa dificuldade técnica, a estimação dos impactos do ganho de arrecadação com a não instituição dos benefícios tributários considerará cenários com reversão de 75%, 50% e 25% dos valores renunciados à arrecadação efetiva.

Uma segunda hipótese diz respeito à utilização dos recursos arrecadados em que estejam ausentes benefícios tributários. Com um volume maior de receitas, é possível tanto ampliar as despesas em mesmo montante, sem qualquer impacto sobre a dívida pública, como destinar todo o ganho de receita para a elevação do resultado primário, com impacto de redução da dívida pública ou ainda qualquer outro cenário de combinação entre elevação de despesas ou de resultado primário. Por simplificação, será utilizada a hipótese de que o montante arrecadado a mais será destinado totalmente para o resultado primário, com impacto direto sobre a dívida, tendo em vista o objetivo deste exercício.

A terceira premissa relativa aos benefícios tributários é o montante a ser considerado como "mínimo", ou seja, o valor sobre o qual se considerará o "excesso" de benefícios. De fato, todos os sistemas

nas análises de sustentabilidade tanto interna como externamente. Contudo, nada impede que, consideradas as devidas particularidades, a DLSP seja utilizada em exercícios similares.

tributários têm, em maior ou menor grau, isenções, deduções, alíquotas diferenciadas ou outras desonerações consideradas desvios do sistema de referência. Assim, algum nível de benefícios tributários deve existir, até porque se trata de um instrumento de política pública que, em determinadas condições, pode ter resultados benéficos.

A decisão sobre o nível mínimo não é trivial e envolve um certo grau de arbitrariedade. No entanto, como o objetivo aqui é demonstrar o impacto dos benefícios instituídos a partir de 2003, ano inicial da série de dados disponíveis, em que o montante total de renúncia perfazia 2% do PIB, podemos considerar esse valor como o mínimo[158]. Assim, na elaboração das estimativas, será considerado excesso todo o montante que ultrapassar esse valor. Por exemplo, para o ano de 2007, ano em que os benefícios tributários foram de 3,26% do PIB, o montante a ser acrescido seria de 1,26 p.p. do PIB.

Em relação aos benefícios financeiros e creditícios, há que se fazer algumas ponderações. Como mostrou o Gráfico 1, o impacto desses benefícios oscila ao longo do tempo, com períodos de crescimento alternando períodos de retração. No caso dos benefícios financeiros, a variação dos custos fiscais decorre principalmente do diferencial entre os juros praticados nos programas e os de referência do mercado e do diferencial entre os preços mínimos e os de mercado, que variam significativamente no período analisado. Com isso, adotar um valor mínimo de benefícios financeiros, como foi feito no caso dos tributários, é pouco razoável, pois isso dependeria mais da taxa de juros de referência do mercado do que de uma decisão de política pública.

Uma alternativa a essa limitação seria selecionar programas específicos, identificar os seus custos e utilizar essas informações para calcular o impacto fiscal. Assim, para nosso exercício serão considerados

158. Este é o mesmo valor estabelecido pela Emenda Constitucional 109/2021 como objetivo do plano de redução de benefícios tributários que o Poder Executivo deve encaminhar ao Congresso Nacional, ou seja, uma reversão ao período inicial desta análise.

os valores relativos aos subsídios mais relevantes criados no período avaliado: o PSI e o PMCMV.

Os custos dos benefícios creditícios também sofrem com a oscilação do custo médio de emissão dos títulos públicos federais. Novamente, tratar de um nível mínimo para esses benefícios é pouco razoável. Como no caso dos benefícios financeiros, aqui será selecionado um programa específico, criado no período compreendido no exercício de impacto fiscal e cujo custo foi bastante significativo: os empréstimos da União ao BNDES. Em termos de efeitos, como a DBGG é diretamente sensibilizada no momento da emissão dos títulos, será considerado o impacto em um cenário em que esses não tivessem sido emitidos. Por consequência, também serão excluídos os efeitos das devoluções antecipadas promovidas pelo BNDES.

A Tabela 2 apresenta os impactos fiscais para cada natureza de benefício, considerando, no caso dos benefícios tributários, como proposto anteriormente, três possíveis cenários de recuperação de receita. No caso dos benefícios creditícios, os valores são maiores que os demais benefícios nos primeiros anos e apresentam sinal negativo a partir de 2015, quando se iniciaram as amortizações e as devoluções antecipadas de recursos do BNDES ao Tesouro Nacional.

Tabela 2: Cenários de ganhos fiscais potenciais (% PIB)

Ano	Benefícios Tributários			Benefícios Financeiros	Benefícios Creditícios
	Arrecadação Potencial				
	75%	50%	25%		
2006	0,5	0,4	0,2	0,0	0,0
2007	0,9	0,6	0,3	0,0	0,0
2008	0,9	0,6	0,3	0,0	0,7
2009	1,1	0,7	0,4	0,0	3,2
2010	1,1	0,7	0,4	0,0	2,1
2011	1,1	0,7	0,4	0,2	1,1
2012	1,3	0,9	0,4	0,2	1,1
2013	1,6	1,1	0,5	0,3	0,8
2014	1,8	1,2	0,6	0,3	1,0
2015	1,9	1,3	0,6	0,9	-0,3
2016	1,7	1,1	0,6	0,3	-1,8
2017	1,8	1,2	0,6	0,2	-0,8
2018	1,7	1,1	0,6	0,2	-1,9
2019	1,6	1,1	0,5	0,1	-1,4

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Secap/ME.

A partir das informações apresentadas, pode-se avaliar os impactos dos benefícios na dívida pública utilizando-se a equação dinâmica da dívida:

$$D_t = D_{t-1}(1 + i_t) - SP_t - A_t$$

em que Dt é o nível da dívida no período *t*, *i* é a taxa de juros implícita nominal da dívida, SPt é o *superavit* primário e At são ajustes patrimoniais e metodológicos.

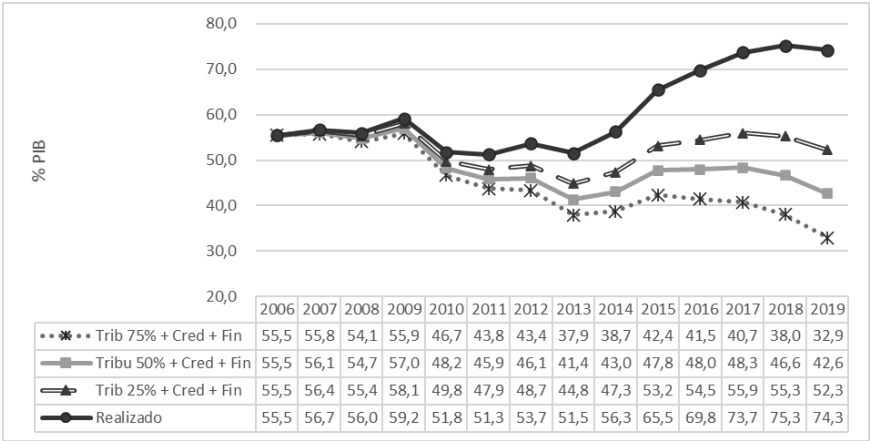
A redução dos benefícios tributários e financeiros aumenta receitas e reduz despesas, afetando diretamente o *superavit* primário. O maior

superávit primário, por sua vez, resulta em montante de dívida menor quando comparado ao cenário em que se mantém os benefícios. Assim, no período seguinte (*t+1*) a taxa de juros *it+1* incidirá sobre um montante menor, reduzindo também o valor da conta de juros. Portanto, além dos efeitos diretos sobre o resultado primário, tem-se também os efeitos dinâmicos sobre juros nominais.

Os benefícios creditícios, por sua vez, afetam diretamente o montante dívida. Na medida em que se considera um cenário sem emissão, além da redução da DBGG tem-se também uma redução nos juros nominais nos períodos seguintes, pelos efeitos dinâmicos da equação.

O Gráfico 3 apresenta os resultados da simulação com as hipóteses elencadas anteriormente. Como se verifica, o impacto em qualquer dos cenários é bastante significativo: a dívida pública ou seria reduzida ao final do período (nos casos em que a arrecadação se eleva em 75% ou 50% do montante de benefícios revertidos) ou se manteria em patamar relativamente estável em valores entre 45%-60% do PIB. Comparando-se o final do período, a diferença entre o cenário mais benigno e o efetivamente realizado é bastante significativa, ou seja, chega a 41,4 p.p. do PIB. Mesmo nos cenários intermediários, que seriam mais prováveis, a diferença é grande e oscila entre 22 e 31,7 p.p.

Gráfico 3: Simulações da trajetória da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) versus trajetória ocorrida (% do PIB)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Trib 75% + Cred + Fin	55,5	55,8	54,1	55,9	46,7	43,8	43,4	37,9	38,7	42,4	41,5	40,7	38,0	32,9
Tribu 50% + Cred + Fin	55,5	56,1	54,7	57,0	48,2	45,9	46,1	41,4	43,0	47,8	48,0	48,3	46,6	42,6
Trib 25% + Cred + Fin	55,5	56,4	55,4	58,1	49,8	47,9	48,7	44,8	47,3	53,2	54,5	55,9	55,3	52,3
Realizado	55,5	56,7	56,0	59,2	51,8	51,3	53,7	51,5	56,3	65,5	69,8	73,7	75,3	74,3

Fonte: Elaboração própria.

Os resultados apresentados demonstram que o custo para a sociedade das decisões tomadas no passado em relação à instituição de benefícios foi bastante elevado. Por outro lado, pode-se argumentar que os benefícios tiveram efeitos positivos sobre a economia, em especial sobre a taxa de crescimento. De fato, mesmo que tenha havido efeito positivo — e como se verá na próxima seção, essa assertiva é bastante controversa — ele provavelmente não foi suficiente para "pagar" o custo dos benefícios.

3. O IMPACTO ECONÔMICO DOS BENEFÍCIOS

As políticas públicas baseadas nesses subsídios, ao introduzir ou alterar incentivos na economia, visam alcançar objetivos específicos, como ampliar o nível de investimentos em determinados setores, promover o crescimento econômico e também aumentar a competitividade e reduzir as desigualdades. Em resumo, essas intervenções só se justificam porque são instrumentos para ampliar o bem-estar social. Nesse sentido, esta seção discute os impactos econômicos dos

benefícios instituídos, a fim de verificar se propiciaram efetivamente impactos positivos.

Se algumas políticas isoladamente podem prover ganhos em termos de crescimento econômico ou redistribuição de renda, é pouco provável que quando avaliadas em conjunto o resultado seja o mesmo. Afinal, os benefícios no país têm objetivos muito distintos e o desenho de cada um não costumou considerar a interação com os demais. Além disso, a inclusão de novos benefícios sem revisão dos anteriores implica o acúmulo de incentivos (e distorções) no sistema econômico, com prejuízos aos próprios objetivos das políticas públicas.

Tome-se por exemplo o crescimento econômico. Primeiro, a criação de benefícios, em particular os tributários, tem como efeito adicionar complexidade ao sistema tributário, e isso, no caso brasileiro, corresponde a piorar o que já é complexo. Como apontou Lisboa (2014), os incentivos ou desonerações tributárias e os diversos regimes especiais implicam maior complexidade das regras e obrigações distintas para atividades produtivas equivalentes, distorcendo as decisões privadas de produção e resultando em insegurança jurídica, com prejuízo ao crescimento de longo prazo.

Em segundo lugar, o tratamento diferenciado decorrente dos benefícios tributários, financeiros e creditícios permite que empresas ou setores menos eficientes continuem operando, enquanto empresas ou setores mais eficientes são duplamente penalizados: além de competirem em condições desiguais, ainda têm de arcar com os custos dos subsídios — seja por tributos mais altos, seja por uma taxa de juros mais elevada.

Por fim, a possibilidade de se obter vantagens por meio de benefícios de qualquer natureza tem como efeito incentivar a organização de grupos de interesse cujo único objetivo é obter tratamento diferenciado, ou por meio do orçamento, ou por menor carga tributária, ou por uma política de proteção de mercado. Como consequência, as empresas passam a destinar recursos significativos, que poderiam ser utilizados para aumentar a sua produtividade, a atividades de *lobby* político.

O efeito do acúmulo de benefícios ao longo do tempo sobre o crescimento econômico no Brasil foi abordado por Corcelli (2021). A partir de um modelo de painel, o autor apontou que, para cada 1% de aumento na razão gastos tributários/PIB, o crescimento *per capita* anual é reduzido na média em 0,013% e esta relação é linear. Em outros termos, quando considerados em conjunto, os benefícios tributários seriam nocivos ao crescimento econômico, um resultado que corrobora os argumentos apresentados. Em um exercício hipotético, isso significa que, se fosse mantido o mesmo nível de benefícios de 2005, o PIB nacional estaria 0,33 p.p. acima do efetivamente verificado em 2019.

Outro objetivo comum no conjunto de benefícios é a redução da desigualdade de renda ou da pobreza. Nesse sentido, Leister et al. (2018) avaliaram o efeito na redução da desigualdade de diversos benefícios tributários, com foco na desoneração da cesta básica. Os resultados foram comparados com o Programa Bolsa Família (PBF) e com um cenário hipotético em que os valores fossem distribuídos de forma igualitária entre todos os extratos de renda.

Tabela 3: Variação do índice de Gini em razão de benefícios tributários e programas de referência — valores efetivos

Gasto Tributário/Programa	Efeito sobre o Gini
Benchmark 1 — Bolsa Família	-0,0077
Benchmark 2 — Distribuição igual para todos	-0,0042
Simples Nacional	0,0018
Agricultura e Agroindústria — Desoneração Cesta Básica	-0,0016
Desoneração da Folha de Salários	0,0000
Medicamentos, Produtos Farmacêuticos e Equips. Médicos	-0,0005
Desenvolvimento Regional	0,0005
Demais	-0,0011
Total Gastos Tributários	**-0,0009**

Fonte: Leister et al. (2018).

Da Tabela 3 pode-se extrair que, de fato, se compararmos a desoneração da cesta básica e o PBF, este último é 4,8 vezes mais eficiente em reduzir a desigualdade de renda no país. Mesmo no caso em que os recursos fossem simplesmente redistribuídos de forma igualitária entre a população, o resultado seria melhor do que a desoneração da cesta básica. Resultado similar é apresentado em Brasil (2019): a extinção da desoneração com redistribuição dos seus valores de forma igualitária reduziria a desigualdade e a pobreza em 0,16% e 1,67%, respectivamente; se os mesmos recursos fossem redirecionados ao PBF desigualdade e pobreza, seriam reduzidas em 0,77% e 10,16%.

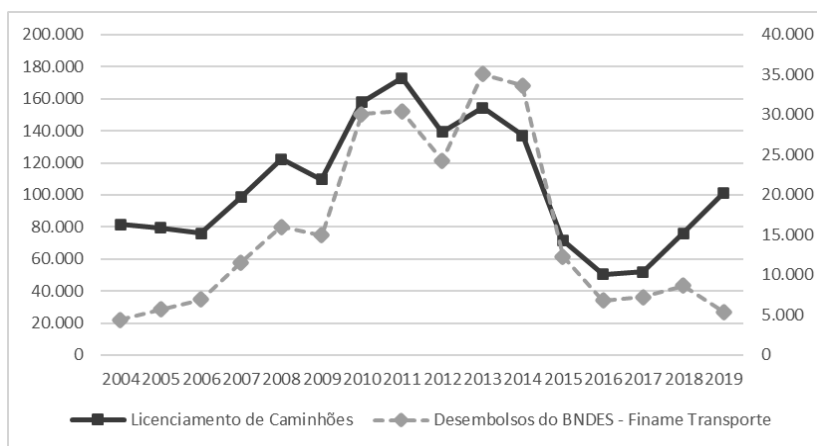
A Tabela 3 mostra que outras políticas também não se saem tão bem: a desoneração de medicamentos, produtos farmacêuticos e equipamentos médicos tem pouco efeito sobre a desigualdade, a desoneração da folha tem efeito nulo e os programas do Simples Nacional e Desenvolvimento Regional são concentradores de renda. No conjunto, os benefícios tributários reduzem as disparidades de renda, porém de forma pouco efetiva quando comparado a outros programas e a um custo muito mais elevado.

Além de não serem eficientes em promover o crescimento econômico e com pouco resultado em reduzir pobreza e desigualdade, os benefícios instituídos no país causaram distorções com impactos duradouros. É o caso do PSI, que como já vimos, tinha como objetivo estimular o investimento.

O impacto do PSI sobre o nível de investimento é controverso. Conforme apontam Ellery et al. (2015), comparações internacionais sugerem que não há nada de particular na economia brasileira que possa ser visto como um impacto positivo do PSI, já que a rápida recuperação da taxa de investimento foi observada em outros países que já em 2010 ou 2011 tiveram taxas semelhantes às observadas no período anterior à crise.

O fato é que o PSI selecionou setores específicos, aos quais forneceu créditos subsidiados, o que possivelmente resultou em alocação de

capital ineficiente. Embora esse efeito tenha ocorrido em toda a economia, talvez o caso mais conhecido seja o dos caminhões, que foram beneficiados com uma linha de crédito no BNDES.

Gráfico 4: Licenciamento de caminhões e desembolsos do BNDES

Fonte: BNDES e Anfavea.

O Gráfico 4 mostra a evolução do licenciamento de caminhões (eixo esquerdo) e os desembolsos do BNDES relacionados ao Finame BK aquisição e comercialização — transportes (eixo direito). A área cinza marca o período de duração do PSI. Como se nota, houve um crescimento substancial na quantidade de caminhões licenciados no período do PSI, chegando a um volume extraordinariamente elevado quando se avalia a série histórica disponível. A combinação da oferta excessiva com retração da demanda nos anos seguintes é considerada a causa mais provável da greve dos caminhoneiros em 2018 e até hoje impacta a renda desse setor: o financiamento gerou um excesso de oferta de fretes, derrubou o seu preço e deixou os caminhoneiros sem renda.

Em resumo, apesar da possibilidade de políticas públicas realizadas por meio de subsídios produzirem efeitos positivos no crescimento ou na distribuição de renda, no caso brasileiro o que parece é que os

efeitos sobre o crescimento são negativos ou próximos a zero, enquanto os relacionados à redução da desigualdade e pobreza são pouco expressivos diante do custo dos programas. Não bastasse isso, as políticas instituídas nos últimos anos produziram distorções que persistem no tempo, à base de resistência política organizada por seus beneficiários.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo abordou a evolução dos benefícios tributários, creditícios e financeiros a partir de 2003. A intenção foi identificar as razões por trás do seu crescimento expressivo, apontar as deficiências no controle da instituição e na avaliação e monitoramento dos benefícios, avaliar o custo fiscal dessas políticas, em termos de endividamento público, bem como discutir seus principais impactos econômicos.

Houve avanços institucionais relevantes após o período de forte crescimento dos subsídios e dos problemas fiscais por eles gerados. Por exemplo, o Decreto 9.191/2017 estabeleceu que os atos normativos submetidos pelos diversos órgãos ao presidente da República deverão apresentar pareceres de mérito que contemplem elementos da análise *ex ante*, e o Decreto 9.203/2017 estabeleceu uma política de governança, que deve ser seguida por toda a Administração Pública.

Em 2018, foi criado o Comitê de Avaliação de Subsídios (CMAS), que tem sido responsável pela avaliação *ex-post* de diversos benefícios tributários, creditícios e financeiros, seguindo um ciclo definido no âmbito do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP). As análises produzidas, em geral, revelam que há pouca efetividade nos benefícios e podem subsidiar decisões de alteração ou extinção.

Adicionalmente, nos últimos anos houve de fato uma redução dos subsídios, concentrada na maior parte em benefícios financeiros e creditícios. É verdade que boa parte dessa redução se deve às menores taxas de juros praticadas no período, mas ainda assim houve decisões

políticas importantes, como o encerramento do PSI, a devolução de parte dos recursos emprestados pela União ao BNDES e a substituição de uma taxa de juros tabelada abaixo das taxas de mercado — a TJLP — pela Taxa de Longo Prazo (TLP), referenciada nos títulos públicos de cinco anos emitidos pelo Tesouro Nacional.

Ainda assim, os principais desafios aqui apontados permanecem. O controle sobre a criação de benefícios, especialmente os tributários, ainda é insuficiente. É necessário reformular as regras contidas na LRF, pois não é possível a permanência de uma sistemática de compensação cujos efeitos no longo prazo são a contínua erosão das bases tributárias. Além disso, é preciso que as regras sejam mais duras em contexto de desequilíbrio fiscal, permitindo que novos benefícios sejam instituídos apenas se forem compensados pela eliminação de outros benefícios da mesma natureza.

A criação de benefícios com prazo indeterminado deve ser vedada. As políticas públicas precisam ter objetivos que se efetivem de forma determinada. Se uma política não atingiu seus objetivos dentro do período, deve ser avaliada e alterada ou substituída por outra mais eficiente; se atingiu, deve ser encerrada, sob pena de criar ineficiências ou distorções no longo prazo.

As avaliações *ex-ante* e *ex-post* devem ser institucionalizadas em todos os ministérios e principalmente no Poder Legislativo. É fundamental que os representantes do povo disponham de todas as informações necessárias para a tomada de decisão, ainda que a política tenha sua dinâmica própria. Além disso, é importante buscar a melhoria na qualidade das avaliações, por meio de parcerias com organismos internacionais e acadêmicos especializados nas suas diversas técnicas.

Por fim, é fundamental que benefícios de baixa efetividade sejam de fato alterados ou extintos. Para tanto, é preciso o devido enfrentamento dos grupos de interesse, caso contrário, apresentar planos de redução de benefícios servirá apenas para cumprir formalidades legais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1205/2014. Plenário. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Sessão de 14/05/2014. Disponível em: https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultaPagina=S&item0=498323. Acesso em: 22 jun. 2021.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Gasto tributário — conceitos e critérios de avaliação**. Disponível em: https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/arquivos-e-imagens/sistema-tributario-de-referencia-str-v1-01.pdf. Acesso em: 22 jun. 2021.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório fiscal do Tesouro Nacional 2017**. Disponível em: https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/importacao-arquivos/RFTN-28mar18.pdf. Acesso em: 22 jun. 2021.

BRASIL. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. **Relatório mensal sobre os subsídios da União — desoneração da cesta básica**. Ed. 11, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/boletim-subsidios/arquivos/2019/subsidios-setembro-2019-capa-2-final.pdf/@@download/file/190927-boletim-desoneracao-cesta-basica.pdf. Acesso em: 22 jun. 2021.

BURMAN, L. E.; PHAUP, M. Tax expenditures, the size and efficiency of government, and implications for budget reform. **NBER Working Paper nº 17268**. Cambridge, 2011.

CORCELLI, C. Gastos tributários e crescimento econômico no Brasil entre 2004 a 2015: uma avaliação empírica. **Revista Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, v. 20, n. 3, jan. 2021, p. 1-36.

CURADO, M.; CURADO, T. Uma estimativa dos custos fiscais da Política Industrial recente (2004-2016). **Texto para discussão nº 2248**. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

ELLERY JR, R; NASCIMENTO JR, A.; SACHSIDA, A. Avaliando o impacto do Programa de Sustentação do Investimento na taxa de investimento da economia brasileira. **Texto para discussão nº 2421**. Brasília : Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

LEISTER, M.D.; MACHADO, G.S.; MELO, J. H. de; MELLO, L.C. de; VASCONCELLOS, P. G. Análise dos gastos tributários do governo federal considerando seus aspectos fiscais, de equidade e de eficiência econômica. In: **Contribuições acadêmicas para a política de subsídios da União**. Brasília: Esaf, 2018.

LISBOA, M. B. Governança das políticas públicas. In: MESQUITA, M; BARBOSA, F. H.; PESSOA, S. e GLEIZER, D. L. (Orgs.). **Coletânea de capítulos da agenda "sob a luz do sol"**. CDPP, 2014. Disponível em: https://cdpp.org.br/wp-content/uploads/2017/02/CAPITULO-8.pdf. Acesso em: 27 jun. 2021.

PELLEGRINI, J. A. Gastos Tributários: conceitos, experiência internacional e o caso do Brasil. Texto para discussão nº 159. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/Conleg/Senado, out./2014. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 6 jun. 2021.

REDONDA, A.; NEUBIG, T. Assessing Tax Expenditure Reporting in G20 and OECD Economies. **Discussion Note 2018/3**. Zurique: CEP: 2018.

CAPÍTULO 7

POLÍTICA MONETÁRIA INCONSISTENTE[159]

Marcelo Kfoury Muinhos e Filipe Gropelli Carvalho

INTRODUÇÃO

O objetivo deste capítulo é mostrar que entre 2011 e 2015 o Banco Central praticou uma política monetária inconsistente. Ou seja, fixou juros nominais de curto prazo em valores abaixo daqueles que seriam necessários para fazer a inflação convergir à meta fixada pelo Conselho Monetário Nacional.

Em política monetária há um debate se regras são melhores do que políticas discricionárias, pois podem ter resultado melhor em termos de minimizar as variâncias da inflação e do produto. A regra pura seria uma decisão quase mecânica, que engessaria as mãos da autoridade monetária. Já a total discrição poderia dar liberdade completa de ação em cada momento do tempo.

O regime de metas para a inflação tem sido adotado por diversos países, desde 1991, por permitir uma combinação de regras com decisões discricionárias. Há uma regra geral para definição da taxa de juros de curto prazo pelo Banco Central — conhecida como regra de Taylor -, mas também espaço para que a autoridade monetária se desvie dessa regra em decorrência de condições conjunturais específicas.

159. O presente capítulo é baseado na dissertação de mestrado de Filipe Gropelli Carvalho, *The Central Bank of Brazil's Taylor Rule Over Time*, apresentada à FGV-EESP em agosto de 2021.

Se usada com moderação, a discricionariedade leva a resultados favoráveis em termos de suavização de preços e produtos. Por outro lado, um Banco Central que abuse da discricionariedade estará flertando com o abandono da regra, o que diminuirá a previsibilidade dos agentes econômicos em relação aos preços e à trajetória de crescimento da economia.

Bancos centrais que se desviam excessivamente do comportamento esperado correm o risco de perder o controle sobre as expectativas dos agentes econômicos em relação à inflação. Isso pode resultar em inflação mais alta por um longo período, bem como em maior custo de desinflação: o BC terá que mostrar que retomou a intenção de levar a inflação à meta, agindo de forma mais dura do que em circunstâncias normais, para sinalizar ao mercado que, de fato, mudou de postura.

Particularmente nos mercados emergentes, os bancos centrais enfrentaram com frequência a crítica de abusar da discricionariedade, muitas vezes sacrificando a estabilidade de preços, provavelmente uma consequência da falta de autonomia, bem como de estruturas institucionais inadequadas.

Embora o ceticismo em relação aos bancos centrais de mercados emergentes continue até hoje, o Banco Central do Brasil (BCB) foi amplamente poupado disso na maior parte do tempo em que vigorou o regime de metas de inflação (MI), iniciado em 1999. O BCB segue um mandato explícito de MI que, junto com outras reformas econômicas, como o Plano Real em 1994, têm contribuído para a queda e estabilidade da inflação. No entanto, desde a instituição do regime de MI, o BCB não deixou de receber sua cota de críticas e, em algumas ocasiões, não conseguiu cumprir o limite superior da meta de inflação estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN).

Em especial, houve um período de forte desvio da política de juros do BCB em relação ao que seria esperado pela aplicação da regra de Taylor. De meados de 2011 ao início de 2015, o BCB puxou os juros para baixo. O debate econômico da época atribuiu essa mudança de

rumo à interferência do Executivo sobre o Banco Central, em um caso clássico de interferência na condução autônoma da política monetária.

Este capítulo mostra resultados estatísticos que corroboram a percepção de que a política monetária naquele período foi inconsistente, na medida em que se desviou excessivamente da aplicação da regra de Taylor.

Apresentamos, a seguir, breve contexto histórico da implantação e execução do regime de MI no Brasil. Na seção 2 apresentaremos, de forma simplificada, o embasamento teórico para analisar os objetivos de política monetária. Na seção 3 são apresentados e comentados os principais resultados estatísticos. A última seção resume as conclusões. A principal delas é de que houve, de fato, uma mudança significativa da política monetária no período 2011-2015, para torná-la mais leniente com a inflação. Foi revertida uma postura mais enfática de busca de cumprimento do centro da meta, observada desde o início do regime de MI. A partir de 2016, o BCB voltou a se comportar de forma mais coerente com a referida regra e a, efetivamente, mirar a meta de inflação fixada pelo CMN.

1. CONTEXTO HISTÓRICO

O Brasil adotou a política de MI em 1999 simultaneamente à mudança na política cambial. Deixamos de ter um câmbio fixo e o real passou a flutuar em relação ao resto do mundo. Foi o início do tripé macroeconômico, baseado nas metas para a inflação, câmbio flutuante e *superavit* fiscal. Com ele, foram satisfeitos os pré-requisitos para o sucesso do novo regime:

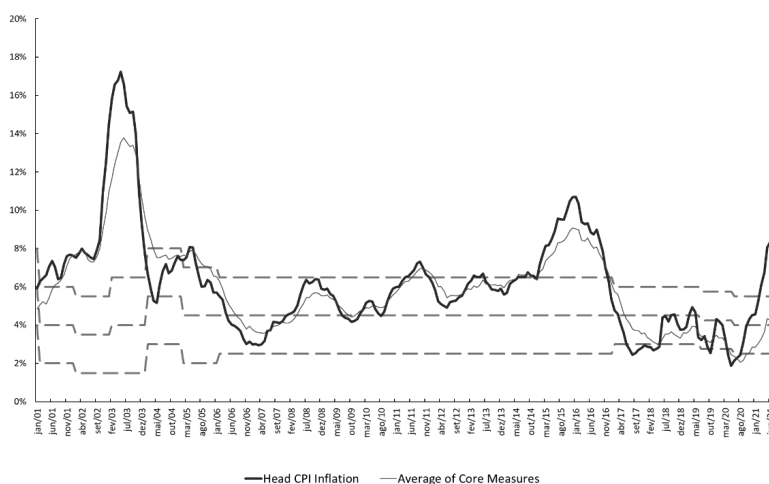
- Autonomia operacional da autoridade monetária: a autonomia do BCB para execução da política monetária foi estabelecida em lei apenas em 2021 (Lei Complementar 179/2021), mas durante parte significativa do regime de MI os presidentes da República concederam autonomia de fato ao BCB.
- Um objetivo (meta de inflação) perseguido com o uso de um instrumento (taxa de juros), portanto, sem tentativas de atingir um segundo objetivo (taxa de câmbio), uma vez que o câmbio se tornara flutuante.

- Ausência de dominância fiscal, ou seja, não havia uma situação de precariedade das contas públicas a ponto de o BC ser constrangido a não subir juros para não agravar o custo da dívida.

O mote é que os juros devem ser fixados para combater a inflação. O câmbio deve flutuar para equilibrar as contas externas. Anteriormente, o que víamos era os juros bem altos para evitar a fuga de capitais e a desvalorização do real, e o câmbio fixo para combater a inflação.

Ao observar o Gráfico 1, verificamos que, após a introdução do regime de MI, há três períodos durante os quais a inflação ficou claramente acima da meta.

O primeiro episódio deveu-se à fuga de capitais em 2002, decorrente da incerteza associada à eleição do presidente Lula, resultando em forte desvalorização do real. A moeda chegou a R$ 4 em outubro de 2002, o que equivale hoje a cerca de R$ 8 reais ao corrigirmos o valor do câmbio pelo diferencial de inflação. A segunda vez foi durante o governo da presidente Dilma Rousseff. O terceiro é atualmente devido a pandemia e a crise hídrica.

Gráfico 1: Inflação e metas no Brasil (% ao ano)

Fonte: IBGE e Banco Central do Brasil.

Nossa análise será concentrada no período de 2011 a 2015, que representa um episódio de descontrole da inflação sem que tenha havido um choque externo (como o da pandemia da Covid-19 ou de expectativas políticas, como o de 2002). Trata-se de um período em que o BCB tinha liberdade e instrumentos suficientes para manter a inflação dentro da meta. O descontrole da inflação, naquele período, parece estar associado à mudança de postura do BCB, e não a choques exógenos. Nosso objetivo é verificar se, de fato, a política monetária praticada no período foi inconsistente com os objetivos do regime de metas de inflação.

2. A REGRA DE TAYLOR

A regra de Taylor baseia-se no estudo econométrico de John Taylor com o Federal Reserve dos EUA (FED) (Taylor, 1993), que tinha por objetivo identificar a função de reação da autoridade monetária americana entre 1984-1992. Ela sugere que, quando a inflação ultrapassa a meta, o Banco Central deve aumentar as taxas de juros nominais em uma proporção maior do que o aumento inflacionário, para controlar a alta dos preços, o chamado princípio de Taylor. Também estipula que os bancos centrais podem reduzir as taxas de juros nominais quando o produto cair abaixo do potencial, com vistas a suavizar as flutuações dos ciclos econômicos.

Clarida, Galí e Gertler (1997) propuseram uma versão da regra de Taylor em que o Banco Central define sua política de juros levando em conta o valor esperado futuro da inflação, em comparação à meta de inflação, e do hiato entre o PIB e o PIB potencial. O Banco Central trabalha com um conjunto de informações — como consultas aos analistas de mercado e indicadores antecedentes — que lhe dão a melhor previsão possível da trajetória futura da inflação e do PIB.

Essa regra pode ser resumida pela equação (1), que será detalhadamente explicada a seguir:

$$(rr_t^* + \pi^e) = (\overline{rr} + \pi^*) + \beta(\pi^e - \pi^*) + \gamma(Y_t^e - Y_t^*) \quad (1)$$

A equação indica que a autoridade monetária orienta suas decisões para a fixação da taxa de juros de curto prazo olhando:

a) o quanto a inflação esperada (π^e) se distancia da meta de inflação fixada pelo governo (π^*) — no caso do Brasil, fixada pelo Conselho Monetário Nacional — esse é o termo $(\pi^e - \pi^*)$ da equação.

b) o quanto o nível de atividade econômica estimada pelo BC (Y_t^e) se distancia do potencial de produção da economia (Y_t^*) — esse é o termo $(Y_t^e - Y_t^*)$ da equação.

Observando o hiato entre inflação esperada e a meta $(\pi^e - \pi^*)$ e qual a estimativa de desaquecimento ou superaquecimento $(Y_t^e - Y_t^*)$ da economia, o Banco Central decide se sobe ou diminui os juros.

Ele atribui um peso a cada uma dessas medidas. Assim, um BC muito preocupado em manter a inflação perto da meta reagirá mais rapidamente a desvios da inflação em relação à meta. Na equação isso significa que o valor de β será elevado. Um BC mais preocupado em manter o nível de atividade (Y_t^e) perto do potencial de produção (Y_t^*) terá um valor de γ elevado, reagindo mais rapidamente a desvios do produto em relação ao potencial.

O instrumento que o Banco Central utiliza é a taxa de juros nominal, composta da taxa de juros real (rr_t^*) somada à inflação esperada naquele momento (π^e). Esse é o elemento que está no lado esquerdo da equação $(rr_t^* + \pi^e)$. Essa taxa de juros nominal, definida pelo BC, terá que ser maior que a taxa de juros nominal de equilíbrio da economia $(\overline{rr} + \pi^*)$ caso a intenção seja "apertar" a política monetária para combater choques inflacionários, ou menor que ela, caso a intenção seja estimular o crescimento do PIB no curto prazo.

A taxa de juros nominal de equilíbrio $(\overline{rr} + \pi^*)$ é aquela que se considera ser a que prevalecerá no longo prazo, composta do juro real $(\overline{rr})$ mais a inflação percebida como a que prevalecerá no longo

prazo, representada pela meta (π^*). Ela é o ponto de referência do BC. A Autoridade Monetária colocará o juro nominal acima ou abaixo dessa taxa, a depender do hiato da inflação $(\pi^e - \pi^*)$, do hiato do produto $(Y_t^e - Y_t^*)$ e das suas preferências em relação ao controle da inflação (β) ou à estabilização da atividade econômica (γ).

São esses parâmetros de preferência que fazem, na aplicação da regra de Taylor, o mix entre a regra mecânica e o espaço para o BC exercer discricionariedade, que decorre da variação de β e γ, em cada momento do tempo, em decorrência de outras informações circunstanciais detidas pelo BC e que não estão explicitamente consideradas na equação (1).

A equação (1) pode ser alterada para trabalharmos com taxas de juros reais, em vez de taxas nominais. Passando a inflação esperada (π^e) para o lado direito e rearranjando os termos temos:

$$rr_t^* = \overline{rr} + (\beta - 1)(\pi^e - \pi^*) + \gamma(Y_t^e - Y_t^*) \quad (2)$$

Um exemplo numérico simples ajuda a compreender o funcionamento da regra. Suponhamos que o BC avalie que a economia está no nível do produto potencial $(Y_t^e = Y_t^*)$ e que a inflação esperada para os próximos 12 meses seja de 3% $(\pi^e = 3\%)$, igual à meta fixada pelo CMN $(\pi^* = 3\%)$. Além disso, o BC tem alta preferência por ajustar os desvios da inflação esperada em relação à meta (β), de modo que β = 3. Teríamos então que:

$$rr_t^* = \overline{rr} + (3 - 1)(3\% - 3\%) + \gamma.0 \Rightarrow rr_t^* = \overline{rr} \quad (3)$$

Como a inflação esperada está igual à meta, o BC mantém a taxa de juros real (rr_t^*) igual à taxa real de longo prazo $(\overline{rr})$. Se, contudo, houver uma elevação da inflação esperada para, digamos, 5%, a regra faria o BC elevar a taxa de juros real de curto prazo (rr_t^*) em 4 pontos percentuais[160]:

160. Essa mudança não precisa ser abrupta. Na verdade, os bancos centrais aumentam ou reduzem suas taxas gradualmente, ao longo de meses, sinalizando ao mercado a direção e o possível novo ponto de equilíbrio.

$$rr_t^* = \overline{rr} + (3 - 1)(5\% - 3\%) + \gamma.0 \Rightarrow rr_t^* = \overline{rr} + 4\%$$

Se, por outro lado, o BC tem baixa aversão a inflação, a sua política de fixação de juros reagirá pouco a aumentos na inflação esperada (π^e). Isso significa, nos termos da equação (2), que $\beta < 1$. Suponhamos, no exemplo, que $\beta = 0,5$. Nesse caso teríamos:

$$rr_t^* = \overline{rr} + (0,5 - 1)(5\% - 3\%) + \gamma.0 \Rightarrow rr_t^* = \overline{rr} - 1\%$$

Ou seja, o BC desse exemplo é tão leniente com a inflação que, mesmo com o aumento da inflação esperada (π^e), ele opta por reduzir os juros real de curto prazo (rr_t^*) em relação ao juro de equilíbrio de longo prazo ($\overline{rr}$). Ele subirá o juro nominal $(rr_t^* + \pi^e)$ em um montante menor que o crescimento da inflação esperada (π^e).

Uma outra forma de interpretar a equação (2) é supor que o BC tenha uma meta de inflação própria (π^{**}), diferente daquela fixada pelo CMN (π^*). Digamos que ele seja leniente e, embora o CMN tenha fixado $\pi^* = 3\%$, trabalhe com $\pi^{**}= 4,5\%$. Nesse caso, o exemplo da equação (3) passaria a ter a seguinte configuração:

$$rr_t^* = \overline{rr} + (3 - 1)(3\% - 4,5\%) + \gamma.0 \Rightarrow rr_t^* = \overline{rr} - 3\%$$

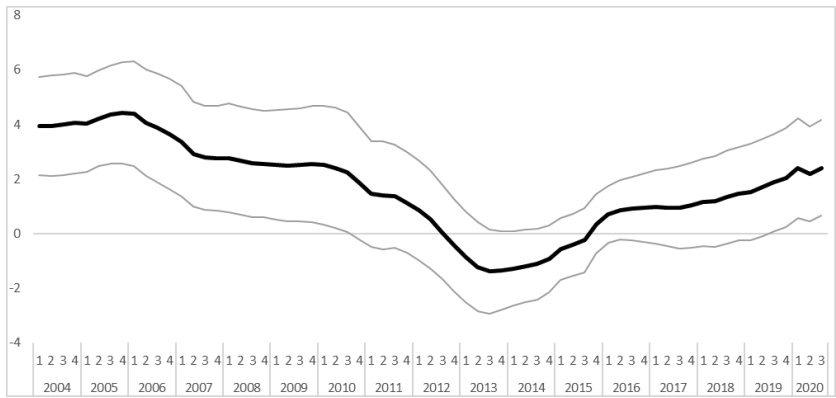
Mesmo com a inflação esperada (π^e) igual à meta formal do CMN (π^*), o BC vai reduzir os juros reais de curto prazo em relação aos juros de equilíbrio pois, "secretamente", seus dirigentes aceitam uma inflação de 4,5%.

Em suma, a equação (2) pode ser usada para mensurar o quanto um BC é duro (*hawkish* — no jargão do mercado) ou leniente (*dovish*) em determinado momento do tempo. Isso pode ser feito de duas formas. A primeira é supor que o BC persegue a meta fixada pelo CMN, caso em que a sua postura será medida mediante a estimação de como o valor de β varia ao longo do tempo. Quanto maior β, maior a preferência do BC

por inflação baixa. A segunda forma é supor que β não varia no tempo, e que as decisões da Autoridade Monetária são feitas levando em conta sua meta implícita de inflação (π^{**}), que difere da meta do CMN (π^{*}).

3. OS VALORES ESTIMADOS PARA O BRASIL

Carvalho (2021) estimou a variação do valor de β (peso conferido pelo BC ao cumprimento da meta de inflação) para o caso brasileiro no período 2004-2020[161]. O Gráfico 2 mostra que o termo β esteve acima de 1 na maior parte do período da amostra, demonstrando que o Banco Central do Brasil (BCB) estava seguindo a regra de Taylor, com ênfase na convergência da inflação para a meta. Contudo o valor de β caiu significativamente a partir do segundo trimestre de 2011, chegando a ficar negativo entre 2012 e 2015, indicando uma mudança *dovish* nas preferências de política monetária do BCB no período. O coeficiente se recupera a partir de 2016, embora não retorne para o padrão pré-2011[162].

Gráfico 2 : Coeficiente da inflação na regra de Taylor

Fonte: Carvalho (2021).

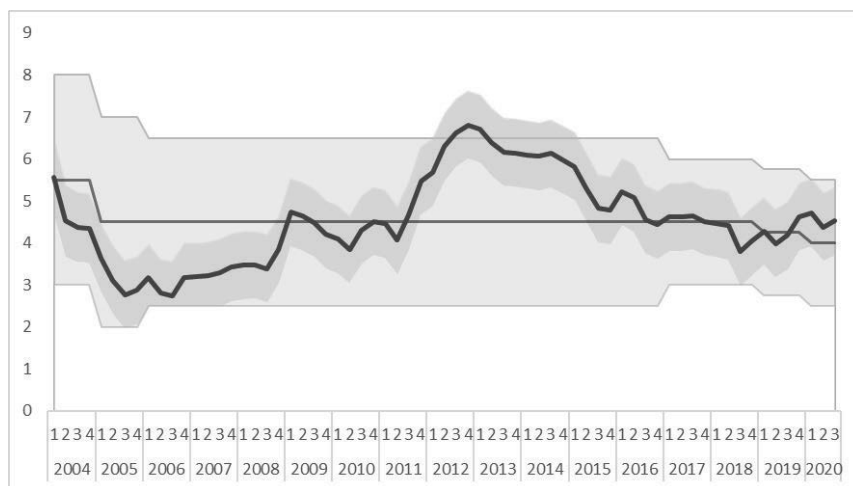
161. Mais uma vez remetemos os leitores interessados na estratégia de estimação e demais especificações técnicas de Carvalho (2021).

162. Carvalho (2021) faz duas outras estimativas da variação de β no tempo, com diferentes hipóteses de trabalho, chegando a resultados muito similares ao aqui apresentado.

Essa queda significativa do peso da inflação na regra de Taylor do BCB por volta de 2011 é consistente com as críticas a uma política monetária excessivamente estimulante naquele período, que se descolou demasiado da regra de Taylor e caminhou com excessiva discricionariedade.

Uma forma alternativa de retratar o mesmo fenômeno é a estimativa da meta de inflação implícita do BCB (π^{**}). O Gráfico 3 mostra variação significativa da meta implícita de inflação estabelecida pelo BCB ao longo do tempo. Embora a maior parte dos valores estimados fique dentro das bandas oficiais da meta de inflação fixada pelo CMN, a meta implícita de inflação, por vezes, saiu das bandas.

O período 2011-2015 registra o maior descolamento da inflação implícita em relação ao centro da meta oficial do CMN.

Gráfico 3: Estimação da meta de inflação implícita do Banco Central do Brasil

Fonte: Carvalho (2021).

Podem ser definidos cinco períodos no Gráfico 2.

Em primeiro lugar, o período entre o segundo trimestre de 2004 e o quarto trimestre de 2008, quando a meta implícita do BCB estava abaixo do centro da meta do CMN, embora dentro da faixa definida,

indicando uma abordagem mais *hawkish*. Esses anos se correlacionam com o primeiro e início do segundo mandato de Lula, com o BCB ainda comandado por Henrique Meirelles.

Em segundo lugar, vem o período entre o primeiro trimestre de 2009 e o segundo trimestre de 2011, quando a meta de inflação implícita estimada se alinha em grande parte com o centro da meta de inflação do CMN. Os dados mostram um rápido aumento da meta de inflação implícita em torno da Grande Crise Financeira, quando o BCB assumiu um tom mais acomodatício, embora ainda em linha com a meta do CMN, acabando por ser menos *hawkish* do que nos anos anteriores.

Em terceiro lugar, vem o período entre o terceiro trimestre de 2011 e o primeiro trimestre de 2015, quando a meta de inflação implícita estimada para o BCB estava significativamente acima do centro da meta de inflação do CMN. Entre o segundo trimestre de 2012 e o segundo trimestre de 2013, os valores estimados da meta implícita não estão apenas acima do centro da meta, mas também acima da banda superior definida pelo CMN. Esse resultado ocorre durante a gestão de Alexandre Tombini no BCB, quando o banco seguiu uma política monetária muito mais estimulante. A meta implícita de inflação está em linha com a queda significativa dos parâmetros de inflação (β), que nesse período girava em torno de zero.

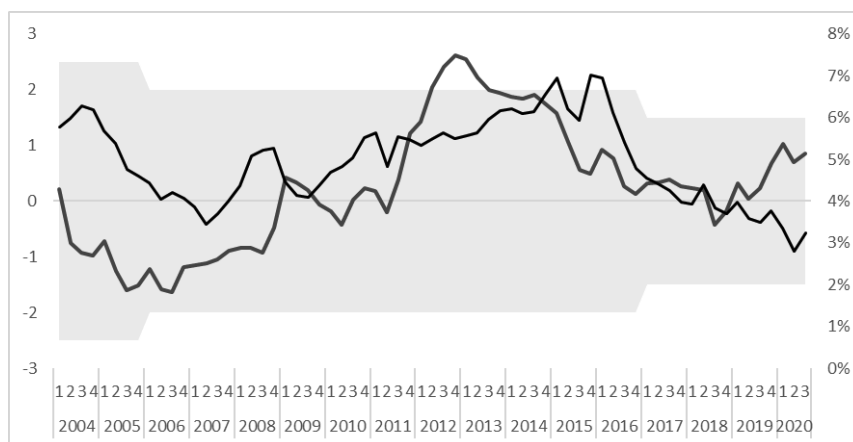
O quarto é o período entre o segundo trimestre de 2015 e o terceiro trimestre de 2019, quando a meta implícita do BCB segue a meta explícita. Nos anos que se seguiram, já na administração de Ilan Goldfajn, a meta implícita do BCB volta a coincidir com a meta oficial fixada pelo CMN.

Por fim, a partir do quarto trimestre de 2019 e até o final da amostra no terceiro trimestre de 2020, o BCB parece ter adotado uma abordagem mais *dovish* em relação à política monetária. Com certeza, é difícil concluir que as escolhas de política do BCB durante o quarto trimestre de 2019 foram significativamente diferentes daquelas dos

trimestres anteriores, mas a abordagem mais estimulante torna-se mais clara nos dois primeiros trimestres de 2020, quando o BCB respondeu ao choque no produto causado pela pandemia da Covid-19.

Um outro ponto bastante original de Carvalho (2021) e aqui apresentado é a avaliação sobre se o significativo afrouxamento da política monetária na gestão Tombini teria contaminado as expectativas de inflação do mercado. Ou seja, se ao observar o comportamento do BCB o mercado teria passado a prever inflação mais alta, causando a chamada "desancoragem" das expectativas.

Avaliando visualmente o Gráfico 3, pode-se notar que a série histórica do desvio implícito da meta em relação à série oficial da meta parece "anteceder" as mudanças nas expectativas de inflação dos agentes de mercado, pesquisadas pelo BCB, e publicadas no Relatório Focus. De fato, a aplicação de um teste estatístico de causalidade indica haver precedência temporal dos movimentos da meta implícita em relação a mudanças nas expectativas de inflação pelo mercado. Já a causalidade inversa (BCB alterando a sua meta implícita em decorrência de mudanças na percepção do mercado) não foi constatada.

Gráfico 3: Desvio implícito da meta e expectativa de inflação

Fonte: Carvalho (2021) Nota: desvio da meta em pontos percentuais (eixo da esquerda). Expectativa de inflação em percentual ao ano (eixo da direita).

Essa é uma indicação de que um comportamento do BCB, inconsistente com a regra de Taylor, pode gerar, como consequência, a desancoragem das expectativas de mercado (que passam a ser superiores à meta).

Para recuperar sua reputação, e fazer os agentes de mercado voltarem a acreditar que a meta fixada pelo CMN será efetivamente o alvo do BC, a Autoridade Monetária precisa fazer grande esforço de comunicação e, eventualmente, ser mais *hawkish* do que o necessário, impondo custos adicionais à sociedade em termos de taxas de juros e redução do crescimento econômico de curto prazo.

Por último, a Tabela 1 detalha a meta de inflação implícita para o período da amostra sob o mandato de cada presidente do BCB, mostrando estatísticas descritivas para cada um. O desvio médio quadrático da meta de inflação implícita estimada de cada governador a partir do centro explícito da meta do CMN também é medido. Com essa métrica, pode-se notar que o mandato Tombini, de fato, saiu do padrão e teve inflação implícita quase sempre acima do centro da meta, e foi o único no qual ela esteve acima da banda superior da meta.

Tabela 1: Estatística das metas implícitas dos presidentes do BCB

	Meirelles	Tombini	Goldfajn	Campos Neto
Números de trimestres na amostra (*n*)	30	22	10	7
Abaixo da banda inferior da meta	0	0	0	0
	(0%)	(0%)	(0%)	(0%)
Entre a banda inferior e centro	24	2	5	2
	(80%)	(9 %)	(50%)	(29%)
Entre o centro e a banda superior	6	17	5	5
	(20%)	(77%)	(50%)	(71%)
Acima da banda superior	0	3	0	0
	(0%)	(14%)	(0%)	(0%)
Desvio médio quadrático da meta	1.168262	1.957557	0.078214	0.16439

4. CONCLUSÃO

Entre 2011 e 2015 houve significativa alteração na política monetária do BCB, que se tornou mais leniente e passou a fixar juros de curto prazo significativamente abaixo daqueles que seriam recomendáveis pela regra de Taylor.

O capítulo mostrou evidências quantitativas desse desvio. Também apresentou um teste de causalidade que indica que uma postura do BCB inconsistente com a referida regra teve possíveis efeitos de desancoragem das expectativas inflacionárias.

A resposta às pressões inflacionárias tem se fortalecido desde 2016, embora não aos níveis observados antes da virada *dovish* de 2011 nas preferências monetárias do banco.

A condução da política monetária no período da presidente Dilma Rousseff foi inferior ao verificado ao longo do regime de metas no Brasil. O resultado da meta implícita é o mais forte e mostra que durante o mandato do presidente do BCB, em 14% do período se perseguia uma meta de inflação superior ao teto da meta, e só em menos de 9% no período mirou-se abaixo da meta. Esse comportamento causou uma piora no controle das expectativas de inflação.

No regime de metas, o controle das expectativas é não apenas primordial para se ter a inflação na meta, mas também uma medida das mais importantes para se verificar a credibilidade da autoridade monetária. A perda de credibilidade aumenta o custo em termos de produto para trazer a inflação para a meta, o que significa aumento da recessão para desinflacionar a economia em períodos de choque de oferta.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARVALHO, F. G. **The Central Bank of Brazil's Taylor rule over time**. S. Paulo: Fundação Getulio Vargas-EESP, 2021. Dissertação de mestrado.

CLARIDA, R.; GALÍ, J.; GERTLER, M. **Monetary policy rules in practice: some international evidence.** NBER Working Paper Series 6254, 1997.

LAUBACH, T.; WILLIAMS, J. C. 2003. Measuring the natural rate of interest. In: **Review of Economics and Statistics**, 85(4).

TAYLOR, J. B. 1993. Discretion *versus* policy rules in practice. In: **Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy**, 39, 1993. Disponível em: doi:https://www.sciencedirect.com/science/journal/01672231.

CAPÍTULO 8

CRÉDITO DIRECIONADO E PRODUTIVIDADE: O PSI COMO EXEMPLO

Vinicius Carrasco e Guilherme V. Marçal de Freitas[163]

INTRODUÇÃO

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é o principal banco de desenvolvimento do Brasil e um dos três maiores do mundo. Até o início de 2018, sua atuação foi marcada por uma taxa de juros de referência (Taxa de Juros de Longo Prazo — TJLP) inferior às taxas de juros de mercado e, entre 2008 e 2014, pelo recebimento de empréstimos do Tesouro Nacional, que totalizaram R$ 440,8 bilhões.

Os desembolsos do BNDES tiveram forte expansão entre 2008 e 2014, tendo por fonte de recursos os empréstimos recebidos do Tesouro. O ápice dessa expansão está relacionado ao Programa de Sustentação do Investimento (PSI), cuja principal meta era estimular a produção, a aquisição e a exportação de bens de capital e a inovação tecnológica. O contexto em que o PSI foi lançado era de crise internacional: a crise financeira de 2008 se espalhava pelo mundo e ameaçava interromper o ciclo de crescimento na economia brasileira. O PSI foi utilizado como instrumento anticíclico, com o objetivo de, ao impedir

163. Ambos são da StoneCo. Vinicius Carrasco também é Professor de Economia da PUC-Rio.

a queda da taxa de investimento da economia, manter a trajetória de crescimento.

O objetivo deste capítulo é discutir qual foi a efetividade do PSI em dimensões como indução de investimento, produtividade e estímulo ao mercado de crédito livre e de capitais. De maneira indireta, a discussão (alguns diriam o *experimento* induzido pelo PSI) lança luz sobre um tópico maior: o efeito de crédito direcionado e subsidiado sobre a economia. Além desta pequena introdução, este capítulo se divide em: seção 1, que discute princípios gerais de financiamento de projetos do ponto de vista econômico, seção 2 que descreve o PSI em suas diferentes fases, seção 3, que descreve evidências dos impactos do PSI, seção 4 que analisa impactos sobre a produtividade da economia e o desenvolvimento do mercado de capitais e, por fim, a seção 5, com a conclusão.

1. PRINCÍPIOS TEÓRICOS DE FINANCIAMENTO DE PROJETOS: PASSO A PASSO CONCEITUAL

De maneira simples, um investimento — seja num projeto de infraestrutura, a construção de uma planta, a inovação de um processo produtivo ou a aquisição de uma máquina — requer alguma forma de desembolso imediato que terá como contrapartida fluxos de caixa futuro. Esquematicamente, um investimento pode ser expresso por um balanço que tem, do lado do passivo, a forma pela qual esse investimento é financiado e, do lado do ativo, o valor econômico dos fluxos que gera. Na discussão sobre crédito direcionado/subsidiado, muito se foca o lado do passivo e pouca atenção é dada ao lado do ativo, o que nos parece um equívoco: fazer com que o lado do ativo fique "de pé" (seja tecnicamente viável e economicamente rentável) é condição necessária para adequar o passivo (como financiar o projeto).

Nessa visão, um primeiro passo para se avaliar um investimento envolve o cômputo de sua taxa de retorno (TIR — taxa interna de

retorno): a taxa à qual o valor presente dos fluxos (esperados) de caixa futuro do investimento é igual a zero. Compara-se, então, essa taxa com o custo (privado) de se financiar o investimento (WACC — o custo médio ponderado de se financiar um projeto). Sempre que a TIR for maior que o WACC, o investimento será feito por agentes privados, sem a necessidade de nenhuma forma de subsídios. Importante notar que isso ocorre mesmo que o projeto gere benefícios para terceiros (externalidades positivas, no jargão dos economistas): como investimentos são, em geral, indivisíveis, a existência de externalidades é condição necessária, mas não suficiente para uma política de subsídios. Se retornos privados forem suficientemente altos, não há a necessidade de nenhuma forma de subsídio. A concessão de subsídios, neste caso, não afeta diretamente a alocação: o investimento será feito com ou sem eles. Há, no entanto, dois efeitos deletérios. O primeiro é distributivo: transfere-se recurso da sociedade para os acionistas associados ao investimento. O segundo efeito impacta o mercado de crédito e de capitais: havendo subsídios, não há porque se buscar por fontes privadas de financiamento. Em outras palavras, o subsídio simplesmente induz substituição de fontes de financiamento, desestimulando o crescimento do mercado privado de crédito. O efeito *crow-out* pode ser bastante relevante, especialmente em programas vultosos como o PSI.

O caso em que alguma forma de política de subsídios se justifica é quando a TIR do investimento é menor que o WACC, mas os benefícios das externalidades positivas fazem com que a taxa de retorno social ("TIR social") do projeto seja maior que o WACC. Em tal situação, ausente alguma forma de subsídio, o investimento não será levado a cabo, embora seja de interesse social que o seja.

A questão relevante aqui é de ordem prática. Por duas razões:

i) como medir os benefícios sociais/externalidades? É preciso que haja alguma forma de avaliação ex ante, que justifique de maneira clara quais os benefícios sociais gerados (idealmente com

estimativas) e o porquê de os retornos privados serem insuficientes para que haja uma solução puramente privada. Mais importante ainda é que haja alguma forma de avaliação ex post (avaliação de impacto) que confronte os resultados de fato gerados pelo projeto com a visão ex ante que justificou o investimento no projeto e que gere conhecimento para decisões futuras.

ii) Tendo-se decidido pelo investimento, qual a forma de subsidiá-lo? Por meio de subsídios nas taxas de financiamento ou por meio de subsídio direto (transferências para quem investe)? Por meio de subsídios a um intermediário (como o BNDES), que então faz empréstimos, ou por subsídios que saiam direto do Tesouro? Essas e mais questões sobre o processo de concessão do empréstimo (e sua governança) são bastante relevantes (mas fogem do escopo do capítulo).

Um caso que deveria ser fácil, ao menos teoricamente, é quando a TIR for menor que o WACC e o investimento não gerar externalidades positivas, as decisões privadas e de interesse social também deveriam coincidir: certamente, o investimento não vai ser levado a cabo por um agente privado. Tampouco é de interesse social que o investimento seja feito. No entanto, surge um problema relevante quando o investimento é feito. Há, então, má alocação de capital na economia, que se manifesta por meio da geração de "excesso" de capacidade nas atividades financiadas e cunha de produtividade entre atividades/setores, levando à redução da produtividade. Ou seja, se aquele capital fosse investido em atividades nas quais TIR > WACC, haveria maior geração de valor para a sociedade. É sob essa perspectiva que este capítulo trata o PSI.

2. PROGRAMA DE SUSTENTAÇÃO DO INVESTIMENTO (PSI)

2.1 DESCRIÇÃO

Para tentar impedir que a crise financeira de 2008 colocasse fim ao ciclo de crescimento iniciado no começo da primeira década do século XXI, o governo brasileiro aplicou uma série de políticas de estímulo à economia. Tais políticas tiveram sucesso em evitar a queda do crescimento no curto prazo. De fato, em 2010, o produto interno bruto (PIB) brasileiro cresceu 7,53% contra -0,13%, em 2009, e 5,09%, em 2008. Essa rápida recuperação da economia brasileira contrastava com a recuperação lenta nos estados unidos e em diversos países da europa, o que legitimou o conjunto de políticas usadas no brasil como uma abordagem alternativa e de sucesso para responder aos efeitos da crise de 2008.

Uma das principais políticas implementadas na época foi o PSI, que tinha como objetivo estimular o investimento, de modo a manter a economia aquecida. Criado em 2009, em um contexto de retração da atividade econômica e do investimento, o PSI tornou mais atrativas as condições dos financiamentos do BNDES para aquisição de máquinas e equipamentos produzidos no país. As taxas de juros foram reduzidas e passaram a ser fixas. A vigência do programa foi estendida várias vezes, e a cada renovação iniciava-se uma nova fase.

No período 2009 a 2014, o Tesouro Nacional concedeu empréstimos ao BNDES enquanto esteve em vigor o Programa de Sustentação do Investimento (PSI). Os subsídios implícitos nos empréstimos do Tesouro Nacional ao BNDES somaram, no acumulado de 2009 a 2019, cerca de R$ 181 bilhões (Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional, 2018)[164]. Os subsídios explícitos nos financiamen-

164. Tais subsídios implícitos decorrem da diferença entre o custo de captação do Tesouro Nacional e o custo contratual dos empréstimos concedidos ao BNDES. O cálculo é feito em valores constantes de 31 de dezembro de 2019.

tos do PSI somaram, no acumulado de 2009 a 2019, aproximadamente R$ 76 bilhões (Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional, 2018)[165]. Como os financiamentos do BNDES, que usaram recursos do Tesouro Nacional, envolveram um custo elevado, somente efeitos positivos de grande magnitude poderiam garantir um benefício maior que o custo. Ou seja, na análise do período 2009 a 2014, é particularmente importante ter em mente a ressalva de que o efeito positivo não é suficiente para garantir uma relação custo-benefício que justifique a intervenção do BNDES na economia.

O BNDES foi o responsável pela execução do programa, que operava principalmente na modalidade indireta e automática, por meio dos produtos BNDES-Finame, principal linha de crédito do BNDES para o financiamento da compra isolada de máquinas e equipamentos no país. Nessa modalidade, o BNDES atua como repassador de recursos para as instituições financeiras credenciadas, que recebem os pedidos de financiamento do programa e assumem o risco de crédito das operações. O objetivo do PSI era estimular a aquisição de bens de capital (BK) nacionais naquele contexto de 2008 e, dessa forma, contribuir para a recuperação dos investimentos na economia. As principais alterações introduzidas pelo PSI foram a redução substancial das taxas de juros outrora praticadas no finame e o estabelecimento de um valor fixo para essas taxas.

O programa começou em julho de 2009 e só foi encerrado em dezembro de 2015. Até 2011, as ações do programa foram realizadas apenas pelo BNDES e, a partir de 2011, este passou a tocar o programa em parceria com a financiadora de estudos e projetos (Finep). Durante a vigência do PSI, os desembolsos do BNDES aumentaram de forma substancial. Em junho de 2009, mês anterior

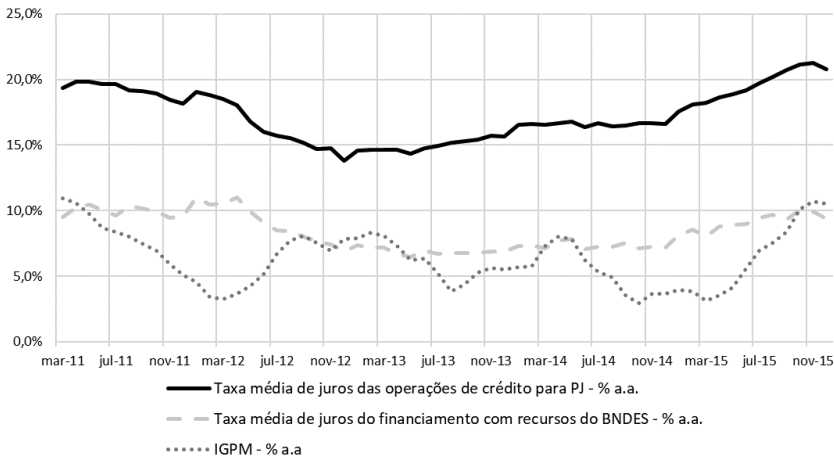
165. Tais subsídios explícitos decorrem da diferença entre a taxa de juros recebida pelo financiador e a taxa de juros paga pelo mutuário. O cálculo é feito em valores constantes de 31 de dezembro de 2019, e inclui as equalizações ao BNDES e à Finep.

à implementação do programa, os desembolsos do banco, corrigidos pela inflação e acumulados em doze meses, foram de R$ 165 bilhões, já em julho de 2009, mês que começou o PSI, o valor acumulado em doze meses foi de R$ 207 bilhões. O pico ocorreu em novembro de 2010 quando os desembolsos do BNDES, acumulados em doze meses, chegaram a R$ 280 bilhões. Apenas em julho de 2015 o acumulado em doze meses retornou a patamares inferiores a R$ 200 bilhões. Em dezembro de 2015, o PSI foi oficialmente encerrado. A Tabela 1, retirada de Machado e Roitman (2015), descreve as condições de financiamento nas três das fases do PSI. Já o Gráfico 1 mostra, a título de comparação, a evolução das taxas de juros anuais média de financiamento para pessoas jurídicas provido pelo mercado livre de crédito em comparação com as do BNDES, bem como a evolução do IGPM no período.

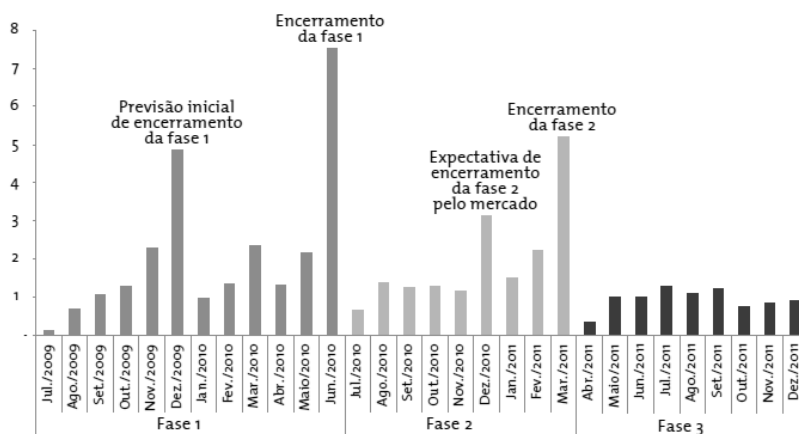
Tabela 1: Evolução das condições de financiamento nas três fases do PSI entre 2009-2011

	Fase 1 (de julho de 2009 a junho de 2010)			
	BKs Transporte		**Demais BKs**	
	MPMEs	Grandes	MPMEs	Grandes
Taxa de juros (anual)	7,0%	7,0%	4,5%	4,5%
Participação máxima	100,0%	80,0%	100,0%	80,0%
	Fase 2 (de julho de 2010 a março de 2011)			
	BKs Transporte		**Demais BKs**	
	MPMEs	Grandes	MPMEs	Grandes
Taxa de juros (anual)	8,0%	8,0%	5,5%	5,5%
Participação máxima	100,0%	80,0%	100,0%	80,0%
	Fase 3 (de abril de 2011 a abril de 2012)			
	BKs Transporte		**Demais BKs**	
	MPMEs	Grandes	MPMEs	Grandes
Taxa de juros (anual)	10,0%	10,0%	6,5%	8,7%
Participação máxima	80,0%	70,0%	90,0%	70,0%

Fonte: Retirado de Machado e Roitman, 2015.

Gráfico 1: Evolução Taxa de Juros PJ e BNDES

Fonte: Banco Central. Elaborado pelos autores.

O Gráfico 2, também retirado de Machado e Roitman (2015) mostra a evolução do desempenho mensal do PSI medida em termos do valor total de bens financiados segundo o mês da contratação do financiamento ao longo do período 2009-2011. É possível observar que a demanda por financiamentos no âmbito do programa aumenta ao longo da primeira fase, apresentando um pico em dezembro de 2009, quando estava previsto o seu encerramento. Com a prorrogação para o primeiro semestre de 2010, as contratações tiveram uma queda em janeiro desse ano, mas cresceram por alguns meses, e novamente atingiram o pico em junho de 2010, às vésperas da nova data final. Durante a segunda fase, as contratações mensais evoluíram da mesma forma que na primeira, com um total de bens financiados oscilando entre R$ 1 bilhão e R$ 2 bilhões de reais, com picos nos meses em que os agentes esperavam o fim do programa, dezembro de 2010 e março de 2011. Na terceira fase, as contratações mensais arrefecem, sem que houvesse um pico em dezembro de 2011.

Gráfico 2: Evolução mensal do valor total de bens financiados pelo PSI para firmas industriais no período 2009-2011 (R$ bilhões correntes)

Fonte: Retirado de Machado & Roitman, 2015.

No período de vigência do PSI, o BNDES teve um desembolso de recursos maior do que nos períodos anteriores e posteriores ao PSI. Com efeito, no período anterior ao PSI, a média de desembolsos do BNDES, acumulados em doze meses, foi de R$ 92,67 bilhões. No período posterior ao PSI, essa média foi de R$ 87,51 bilhões. Já no período do PSI, a média foi de R$ 259,11 bilhões, com um pico de R$ 310,40 bilhões em novembro de 2010.

O relatório de atividades do BNDES referente ao período de 2007 a 2015 (BNDES, 2015) descreve de maneira clara o mecanismo pelo qual o PSI estimulou investimentos (uso intenso de subsídios): “Assim, do ponto de vista teórico, o programa deve ser compreendido como uma redução do preço final de bens de capital (preço do bem somado ao custo do financiamento). O PSI representava, portanto, um estímulo no plano microeconômico para que os agentes (empresas brasileiras) alocassem mais recursos para o investimento naquele contexto”.

3. IMPACTOS DO BNDES E DO PSI

Esta seção sumariza os principais resultados trazidos pela literatura que avalia o BNDES de maneira geral, e que discute o PSI em particular. Antes de avançar, é importante lembrar que o BNDES tem quatro produtos para financiamento de investimento: (i) Finame, destinado à aquisição de máquinas e equipamentos; (ii) Finem, voltado para projetos de investimento de maior porte (atualmente acima de R$ 10 milhões); (iii) BNDES automático, para projetos de investimentos de menor porte; (iv) cartão BNDES, destinado a financiar o investimento de micro e pequenas empresas (mpmes). Além disso, existem produtos que podem impactar indiretamente a formação de capital, como o BNDES exim (que financia exportações), bem como programas que buscam incentivar o investimento, sendo o PSI o maior deles.

3.1 A LITERATURA QUE AVALIA O BNDES

A Literatura que avalia o BNDES busca responder a três grandes perguntas:[166]

I. Como o acesso aos empréstimos subsidiados influenciam no comportamento das firmas?

II. Quais tipos de firmas o BNDES financia?

III. Quais são os impactos na economia como um todo?

3.1.1 Como o acesso aos empréstimos subsidiados influenciam no comportamento das firmas?

O artigo de Bonomo, Brito e Martins (2015) talvez seja uma das principais contribuições para o debate dos impactos dos diferentes financiamentos do BNDES, ao mostrar que o crédito governamental teve um papel importante na compensação da crise de

166. Para uma análise mais ampla da literatura, remetemos o leitor a barboza et al. (2020).

crédito privado no Brasil durante a crise financeira que se iniciou em 2008. No entanto, os autores mostram que as concessões de crédito do governo continuaram em expansão depois que a economia se recuperou. Os autores também investigam algumas características importantes desta expansão, usando um enorme repositório de contratos de empréstimo entre bancos e empresas, compondo um painel de quase 1 milhão de empresas entre 2004 e 2012. Os resultados mostram que, ao nível de empresa, não houve estímulo ao investimento ou liberação da restrição financeira das firmas, o que sugere ter havido apenas substituição de fontes de financiamento (e os consequentes efeitos distributivos e de desestímulo a fontes privadas de financiamento).

Lazzarini et al. (2015) apontam que os empréstimos e os investimentos de capital que induziram não tiveram qualquer efeito consistente no desempenho e no investimento das empresas, exceto pela redução nas despesas financeiras, proporcionadas pelos subsídios que acompanham estes empréstimos, o que uma vez mais sugere o efeito de substituição de fontes (com consequências distributivas). Os dados ao nível da empresa permitem aos autores, inclusive, controlar outras fontes de heterogeneidade neste nível.

Negri et al. (2015), por sua vez, encontram um efeito dos empréstimos sobre o emprego e as exportações, mas não sobre a produtividade. Já Ottaviano e de Sousa (2009) apontam que as empresas que tomam empréstimos do BNDES tendem a ter um desempenho melhor do que as não beneficiárias. Todavia, o desempenho superior das beneficiárias reflete, essencialmente, características exógenas no âmbito da empresa, que antecedem o recebimento de empréstimos do BNDES, ao invés de refletir o efeito deles. Os autores também encontraram que os empréstimos do BNDES aumentam a produtividade apenas das firmas grandes, enquanto o efeito para as firmas pequenas é pequeno e o efeito agregado é quase zero.

3.1.2 Quais tipos de firmas o BNDES financia?

Bonomo, Brito e Martins (2015) trazem robusta e importante conclusão de que empresas maiores, mais velhas e menos arriscadas se beneficiaram da maior parte da expansão do crédito patrocinada pelo governo, além daquelas que pagam juros menores no mercado privado. Adicionalmente, os autores concluem que embora um maior acesso ao crédito direcionado tenda a levar para maior alavancagem, o efeito sobre o investimento parece ser insignificante para empresas de capital aberto. Já que as taxas de juros nos empréstimos vinculados são mais baixas do que as taxas de juros de mercado, empresas com maior acesso a esse tipo de empréstimo tendem a ter menor custo em suas dívidas.

Lazzarini et al. (2015) apontam que empresas grandes foram as que se beneficiaram dos investimentos feitos pelo banco. Carvalho (2014), por sua vez, mostra, usando dados ao nível de firma para empresas brasileiras de manufatura, evidências de que o controle do governo sobre os bancos leva a uma influência política significativa sobre as decisões reais das empresas. O autor argumenta, ainda, que empresas qualificadas para empréstimos bancários do governo expandem o emprego em regiões politicamente atraentes e perto das eleições. Essas expansões estão associadas a empréstimos adicionais (favoráveis) de bancos governamentais. Além disso, essas expansões persistentes ocorrem pouco antes de eleições locais em que a competição está acirrada e estão associadas a um menor crescimento futuro do emprego por empresas em outras regiões não beneficiadas. A análise sugere, assim, que os políticos no brasil usam os empréstimos bancários para transferir empregos para regiões politicamente atraentes e para longe de regiões não atraentes.

Por fim, Coleman e Feler (2015) mostram que localidades no Brasil com alta participação de bancos governamentais receberam mais empréstimos e apresentaram melhores resultados de emprego em relação às localidades com baixa participação de bancos governamentais.

Embora o aumento dos empréstimos bancários do governo tenha mitigado uma queda econômica, o artigo aponta que esses empréstimos foram politicamente direcionados, alocados de forma ineficiente e reduziram o crescimento da produtividade.

3.1.3 Quais são os impactos na economia como um todo?

Antunes, Cavalcanti e Villamil (2015), fazendo a análise a partir de dados do BNDES, mostram que a redução da taxa de juros no empréstimo, como política para reduzir fricções no mercado de crédito, tem pequeno efeito sobre o nível de produção e os salários. Portanto, não é eficaz para reduzir o problema de sub investimento devido a fricções de mercado. O artigo calibra seu modelo para os EUA, mas faz um exercício contrafactual para o BNDES.

Por sua vez, Cavalcanti e Vaz (2017) usam uma variação no acesso a um empréstimo direcionado do BNDES para avaliar o efeito causal de melhores condições de crédito sobre o investimento e produtividade das empresas brasileiras de manufatura. Os efeitos causais estimados apontam, em média, para mudanças positivas na tendência de taxas de investimento e de índices de produtividade. No entanto, os autores mostram que depois de considerarem os efeitos fixos de empresa e de ano, tais efeitos permanecem estatisticamente significante apenas para as alterações permanentes nas condições de oferta de crédito.

Além destes, Bonomo, Brito e Martins (2015) argumentam que a enorme expansão do crédito orientada pelo governo, em um país onde sua participação já era elevada, deveria ser motivo de preocupação por vários motivos: i) a alocação de recursos entre setores e empresas poderia ser distorcida; ii) como parte do crédito é subsidiado, pode ter consequências fiscais; iii) poderia impedir o desenvolvimento dos mercados de capitais e impactar negativamente o setor bancário privado; iv) como as taxas de juros não mercantis são pagas sobre o crédito

direcionado, que representa uma grande parcela do crédito total (cerca de 37% em dezembro de 2012), a transmissão da política monetária pode ser adversamente afetada (esse último ponto é tratado no Capítulo 9 deste livro).

3.1.4 Revisão da Literatura Específica do PSI: As evidências do impacto sobre o investimento das empresas

Grimaldi et al. (2016) usam informações disponíveis da pesquisa industrial (PIA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no nível da empresa, tendo por objetivo contribuir para o debate avaliando o impacto do PSI no nível de investimento das empresas — com foco no setor industrial. A principal conclusão é que os resultados empíricos mostraram um impacto positivo do PSI no nível de investimento das empresas, embora, pela análise, sua magnitude tenha diminuído entre 2009 e 2010.

Machado e Roitman (2015) avaliam os efeitos do BNDES PSI sobre o investimento no ano do financiamento e no ano seguinte. Caso se constate queda do investimento futuro, argumentam os autores, tem-se um indício de que as empresas anteciparam investimentos já planejados independentemente de haver subsídios, para aproveitar as condições favoráveis do programa. As estimativas não indicam a substituição de investimentos não contemplados pelo PSI por outros beneficiados pelo programa no ano de obtenção do financiamento junto ao PSI. Machado e Roitman (2015) encontram, por outro lado, alguma evidência de antecipação de investimentos, mas que não se mostra robusta a variações na especificação da estimação econométrica. De modo geral, o artigo encontra evidências de que, no ano em que receberam financiamento do PSI, as empresas não reduzem outros investimentos ou o uso de outras fontes de recursos. Ou seja, não identificam efeito substituição, seja de fontes de recursos, seja dos investimentos realizados.

Por fim, Machado, Grimaldi e Albuquerque (2018) estimam um impacto positivo do PSI no nível de investimento das empresas, embora sua magnitude tenha diminuído entre 2009 e 2010. Os autores argumentam que a redução do impacto médio do PSI foi acompanhada pela elevação dos desembolsos médios do programa para empresas no setor da indústria no período, que alcançaram R$ 465 mil em 2010 — contra R$ 298 mil um ano antes. Esses dois movimentos combinados geraram uma forte queda na medida de adicionalidade de investimento do programa, ou seja, a relação impacto por desembolso. Assim, os autores mostram que, em média, cada R$ 1 de desembolso do PSI gerou um impacto de R$ 1,18 no investimento das empresas em 2009. No ano seguinte, o mesmo R$ 1 desembolsado estava associado a apenas R$ 0,58 de investimentos que não teriam ocorrido sem este financiamento. Neste sentido, Machado, Grimaldi e Albuquerque (2018) concluem que, em 2009, o PSI foi capaz de afetar a decisão de investimento na medida em que induziu a inclusão de outras fontes de capital. No entanto, é possível observar algum grau de substituição em 2010, com os desembolsos do PSI substituindo outras fontes de financiamento. Assim, esta dinâmica significa que a adicionalidade do PSI diminuiu no período analisado pelos autores.

4. Produtividade e desenvolvimento do mercado privado

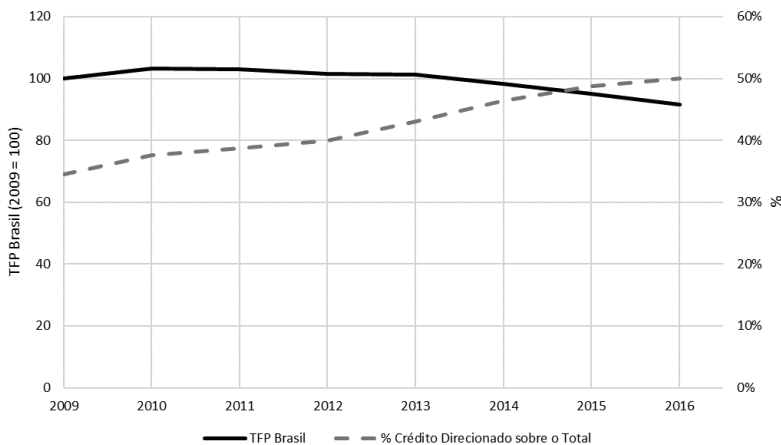
4.1 PRODUTIVIDADE

Na seção anterior, descrevemos artigos que apontaram para o aumento de investimento trazido pelo PSI, o que vai na direção do que se espera. Só não haveria aumento do investimento se o único efeito do PSI fosse o de substituição de fontes, ou seja: todos os projetos seriam levados a cabo independentemente do PSI e os agentes somente trocaram a fonte de seu financiamento. Isso dificilmente seria o caso pelos enormes subsídios associados ao programa: de fato, para uma dada taxa de retorno,

ao baratear de maneira substancial o financiamento, projetos que não seriam viáveis sem o estímulo do PSI passaram a sê-lo.

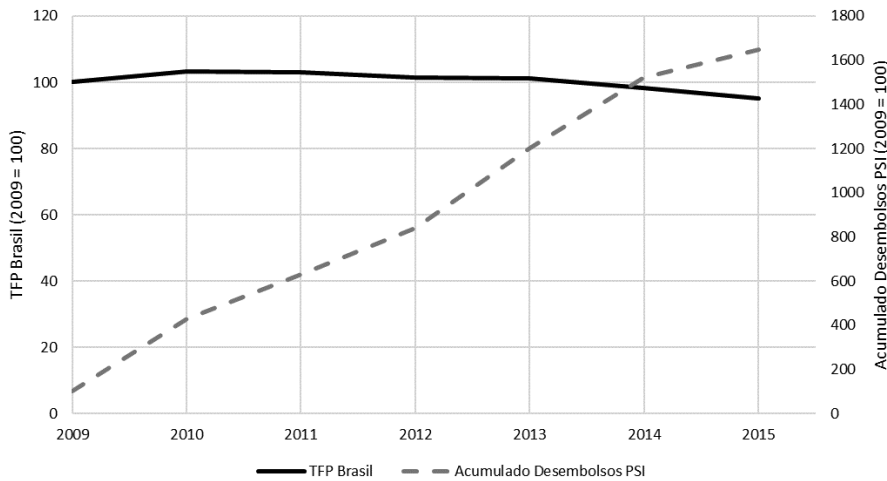
Do ponto de vista econômico, a análise relevante é se esses projetos deveriam ter sido levados a cabo. Como discutimos na seção 1, esse deveria ser o caso se os retornos sociais fossem maiores que os privados (e estes maiores do que os custos privados de investir). Em tal situação, o efeito sobre a economia terá sido positivo. Se, ao contrário, o investimento adicional simplesmente viabilizou projetos sem valor econômico, o programa terá gerado perdas do pronto de vista da economia, ao não dar uso alternativo e mais produtivo aos recursos. Como tentar medir essas perdas?

Um projeto ruim levado a cabo diminui a produtividade total da economia. Os Gráficos 3 e 4 fazem a associação da Produtividade Total dos Fatores (TFP) com medidas do volume de crédito direcionado e desembolsos do PSI. Obviamente, de maneira alguma, podemos, a partir dos gráficos, estabelecer uma relação causal entre essas variáveis. Mas é no mínimo curioso que em período de aceleração dos desembolsos do PSI tenha havido redução da TFP.

Gráfico 3: TFP Brasil e percentual do Saldo de Crédito Direcionado sobre o Saldo de Crédito Total

Fonte: TFP: TED, The Conference Board Jul/2020; Saldo de Crédito Direcionado e Saldo de Crédito Total: Banco Central. Elaborado pelos autores.

Há Literatura que, a partir de dados mais granulares, tenta relacionar o efeito de políticas que afetam a alocação dos investimentos e do capital sobre produtividade agregada. Hsieh e Klenow (2009), em importante artigo que criou toda uma literatura, mostram os potenciais ganhos provenientes de uma hipotética realocação do estoque de capital entre firmas em países em que a regulação econômica tem grande impacto sobre a alocação do capital. Eles comparam china e índia, países fortemente regulados, com os estados unidos, que pode ser considerado como a fronteira de produtividade. Teoricamente, em uma economia perfeitamente competitiva e não sujeita a erros de mensuração, o produto marginal do capital deveria ser igual em todas as firmas de um determinado setor. Para dar conta das fricções existentes na realidade e dos erros de medida, as diferenças de produto marginal entre as firmas dos EUA são tomadas como o melhor padrão possível de se obter na realidade.

Os autores chegam a resultados substanciais: a realocação hipotética, na qual a distribuição de frequência do produto marginal na China e na Índia equivalesse à observada nos EUA poderia gerar ganhos de aumento de TFP entre 30% e 50% na China e 40%–60% na Índia. Isso indica que a regulação econômica na China e na Índia mantêm vivas empresas de baixa produtividade que, nos EUA, não sobreviveriam. Ao fecharem, empresas pouco produtivas liberam capital e trabalho para serem usados de forma mais eficiente pelas sobreviventes.

Gráfico 4: TFP Brasil e Desembolsos Acumulados do BNDES PSI

Fonte: TFP: TED, The Conference Board Jul/2020; Desembolsos BNDES PSI: BNDES. Elaborado pelos autores.

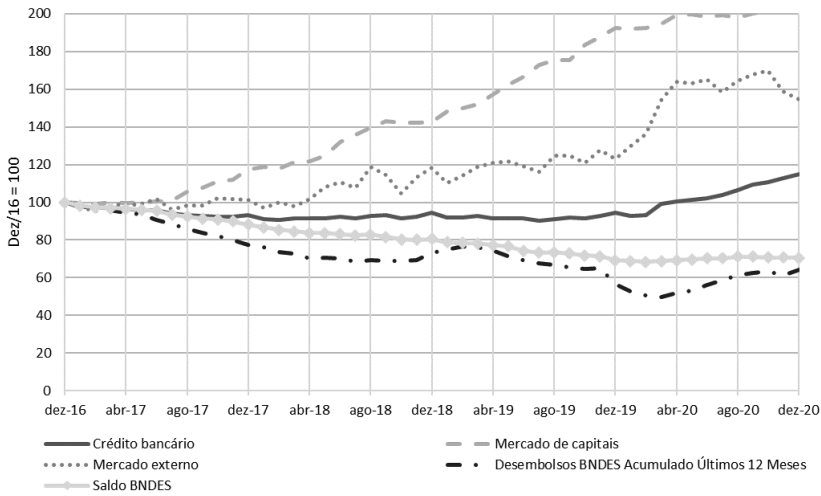
Em artigo importante, Caballero, Hoshi e Kashyap (2008) analisam o efeito de financiamento de maus projetos sobre a economia. Mais especificamente, na década de 1990, grandes bancos japoneses financiaram empresas pouco produtivas (*zombies*). De fato, por estarem expostos a essas empresas, os bancos continuaram a financiá-las para evitar reconhecer prejuízos. Os autores mostram que a sobrevivência de empresas pouco produtivas teve as seguintes consequências: reduziu o investimento das demais empresas; reduziu a produtividade no nível da indústria; aumentou o diferencial de produtividade entre *zombies* e as demais empresas (reduzindo, assim, produtividade total). Aqui, vale relembrar de artigo de Bonomo, Brito e Martins (2015), que apresenta evidência de que empresas maiores, mais velhas e menos arriscadas se beneficiaram da maior parte da expansão do crédito patrocinada pelo governo brasileiro.

Por fim, Ribeiro e Nucifora (2017) avaliam especificamente o programa BNDES Finame-PSI (linha que financia aquisição de bens de capital, ônibus e caminhões) e o seu impacto sobre investimento e produtividade (do trabalho e TFP), tanto dos adquirentes dos produtos quanto dos produtores dos equipamentos financiados. Os autores encontram efeito positivo sobre vendas de produtores, porém o efeito sobre a produtividade (tanto do trabalho quanto TFP) destes é zero. Já para adquirentes, há efeito positivo sobre investimento: usuários do PSI-Finame têm maior taxa de investimento que não usuários, porém encontram também efeito sobre produtividade (tanto do trabalho quanto TFP) negativo para manufatura e varejo. Portanto, concluem que o programa levou ao aumento de vendas e investimento, porém com efeito negativo (ou nenhum) sobre a produtividade.

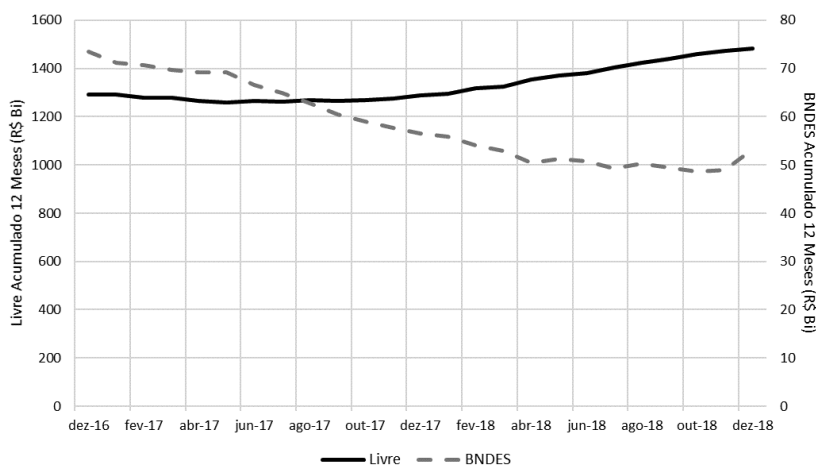
4.2 DESENVOLVIMENTO DO MERCADO DE CRÉDITO E DE CAPITAIS

Ainda não há, ao menos que saibamos, Literatura para o Brasil inferindo de maneira precisa os efeitos de *crowd-out* do PSI (e mais geralmente de crédito subsidiado). Fazemos, aqui, um exercício que leva em conta a queda dos desembolsos do BNDES, principalmente ao fim do PSI em dezembro de 2015, a redução da taxa Selic de 2016 em diante e a substituição da taxa de juros subsidiada até então usada pelo BNDES (TJLP) por uma taxa que segue o custo de financiamento do tesouro (TLP), a partir de janeiro de 2018. Levantamos a hipótese de que, a partir dessas mudanças institucionais e de política pública de crédito, o mercado de crédito livre e de capitais tenha tido espaço para florescer.

O Gráfico 5 mostra que, a partir de 2017, mercados de capitais e crédito bancário ex-BNDES ganharam importância como fontes de financiamento das empresas a partir do momento que o BNDES enxugou o tamanho de sua carteira de crédito.

Gráfico 5: Fonte de Financiamento do Crédito Amplo à Pessoa Jurídica (índice do valor real)

Fonte: Relatório de Estabilidade Financeira do Banco Central Abril 2021 e BNDES. No mercado de capitais, consideraram-se apenas os instrumentos de debêntures e notas promissórias. Elaborado pelos autores.

O Gráfico 6 reforça essa percepção ao comparar o acumulado de concessões de empréstimo para empresas advindos do BNDES e de fontes de crédito livre. Mais uma vez há a indicação de que o encolhimento do BNDES no mercado de crédito abre espaço para o crédito não regulado.

Gráfico 6: Concessões de crédito livre e pelo BNDES a pessoas jurídicas (R$ bilhões, valor acumulado 12 meses)

Fonte: Banco Central. Elaborado pelos autores.

5. Conclusão

Ao longo do texto, elencamos algumas de nossas conclusões a respeito da atuação do BNDES e, mais especificamente, da efetividade do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), programa que tinha como objetivo estimular o investimento, de modo a manter a economia aquecida, no período pós-crise de 2008. Olhando para os efeitos do BNDES, particularmente do PSI (seu programa de maior relevância), sobre a produtividade do brasileiro e a alocação de capital no país, encontramos, dentre outras, evidências de que:

1) O programa não primou pela alocação de capital.

2) O BNDES financiou empresas maiores e menos arriscadas, que habitualmente já têm acesso a crédito no mercado privado a taxas mais favorecidas.

3) O BNDES-PSI-Finame levou ao aumento de vendas e investimento; porém, na evidência trazida pelo estudo disponível com micro

dados nível da planta, sem efeitos (ou com efeito negativo) sobre a produtividade. Isso, por si só, é um ponto de atenção. Como, de acordo com o ministério da economia, o PSI teve custo fiscal acumulado de R$ 285 bilhões, a preços de junho de 2021 (Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional, 2021), apenas se houvesse enorme efeito positivo o PSI se justificaria como política pública.

4) Houve um *crowd-in* das fontes de financiamento privadas assim que os juros atingiram patamares menores.

Concluímos com duas sugestões de análises relativas às novas formas de atuação do BNDES. Vimos, durante a pandemia, o BNDES atuar de maneira distinta, viabilizando como instrumento de ligação entre instituições financeiras e tomadores de crédito, em vez de intermediário financeiro de fato, em programas de financiamento subsidiado, como o pese e o peac. Quando comparado ao PSI, esse modo de atuação teria sido mais efetiva? Da mesma forma, a área de mercado de capitais do BNDES passou a utilizar Fundos de Direitos Creditórios (FIDCS) parceiros de instituições de pagamentos para viabilizar crédito para pequenos empreendedores. Quais as diferenças em relação à atuação usual do BNDES junto a pequenas empresas (operações indiretas via sistema bancário)? Qual a efetividade dessa ação? Ela estimula ou inibe o mercado privado? Qual custo dessa atuação. É salutar que o BNDES esteja tentando se reinventar. É indispensável que o esforço de pesquisadores na avaliação de sua atuação acompanhe essa tentativa e ajude a guiá-la.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Antunes, A., Cavalcanti, T., & Villamil, A. (01 de 1 de 2015). The effects of credit subsidies on development. *Economic Theory, 58*, 1–30. doi:10.1007/s00199-014-0808-0

Barboza, R. d., de Abreu Pessoa, S., Ribeiro, E. P., & Roitman, F. B. (2020). O que aprendemos sobre o BNDES? *Textos para discussão (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social);149*, 65 p.

Besley, T. J., Roland, I. A., & Reenen, J. V. (2020). The Aggregate Consequences Of Default Risk: Evidence From Firm-Level Data. *NBER WORKING PAPER SERIES*.

BNDES. (2015). Relatório de efetividade 2007-2014: a contribuição do BNDES para o desenvolvimento nacional. Em BNDES (Ed.), *BNDES — BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL*. Rio de Janeiro: BNDES.

Bonomo, M., Brito, R. D., & Martins, B. (2015). The after crisis government-driven credit expansion in Brazil: A firm level analysis. *Journal of International Money and Finance, 55*, 111-134. doi:https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2015.02.017

Caballero, R. J., Hoshi, T., & Kashyap, A. (2008). Zombie Lending and Depressed Restructuring in Japan. *American Economic Review*, 1943-1977.

Carvalho, D. (2014). The Real Effects of Government-Owned Banks: Evidence from an Emerging Market. *The Journal of Finance, 69*, 577-609. doi:https://doi.org/10.1111/jofi.12130

Carvalho, D. R., Almeida, H., & Kim, T. (2021). The Working Capital Credit Multiplier. *29th Annual Conference on Financial Economics & Accounting 2018*. Fonte: Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=3071018 or http://dx.doi.org/10.21

Cavalcanti, T., & Vaz, P. H. (2017). Access to long-term credit and productivity of small and medium firms: A causal evidence. *Economics Letters, 150*, 21-25. doi:https://doi.org/10.1016/j.econlet.2016.10.043

Coleman, N., & Feler, L. (2015). Bank ownership, lending, and local economic performance during the 2008–2009 financial crisis. *Journal of Monetary Economics, 71*, 50-66. doi:https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2014.11.001

Fonseca, J., & Van Doornik, B. (2019). Financial development, labor markets, and aggregate productivity: Evidence from Brazil. *Journal of Financial Economics Forthcoming*.

Graminho, F. M., & Bonomo, M. A. (5 de 2002). O canal de empréstimos bancários no Brasil: uma evidência microeconômica.

Grimaldi, D. D., Machado, L., Albuquerque, B. E., & Santos, L. D. (2016). *Effects Of Bndes Psi On Investment Of Brazilian Industrial Companies: Impact Estimates Based On A Matching Approach*. Anais do XLII Encontro Nacional de Economia [Proceedings of the 42nd Brazilian Economics Meeting], ANPEC — Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia [Brazilian Association of Graduate Programs in Economics]. Fonte: https://ideas.repec.org/p/anp/en2014/144.html

Hsieh, C.-T., & Klenow, P. J. (2009). Misallocation And Manufacturing TFP in China and India. *The Quarterly Journal of Economics*, 1403-1448.

Júnior, R. E., Junior, A. N., & Sachsida, A. (2018). Avaliando o Impacto do Programa de Sustentação do Investimento na Taxa de Investimento da Economia Brasileira. Em IPEA (Ed.), *Texto Para Discussão* (p. TD 2421). Brasília, DF: IPEA.

Lazzarini, S. G., Musacchio, A., de-Mello, R. B., & Marcon, R. (2015). What Do State-Owned Development Banks Do? Evidence from BNDES, 2002–09. *World Development, 66*, 237-253. doi:https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.08.016

Machado, L., & Roitman, F. B. (2015). Os efeitos do BNDES PSI sobre o investimento corrente e futuro das firmas industriais. *Revista do BNDES n. 44*, p. 89-122.

Machado, L., Grimaldi, D. d., & Albuquerque, B. E. (2018). Additionality of countercyclical credit: a cost-effectiveness analysis of the Investment Maintenance Program (PSI). *Discussion papers (Brazilian Development Bank);129*, p. 33.

Machado, L., Martini, R. A., & Gama, M. M. (2017). Does BNDES innovation credit boost firms' R&D expenditures?: evidence from Brazilian panel data. *Produção BNDES — Artigos*, 16 p.

Martins, B. S. (2009). Ensaios em Economia Bancária e Transmissão Monetária. *Tese de Doutorado na Escola de Pós-Graduação em Economia — EPGE Fundação Getulio Vargas*, 2-47.

Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. (2016). Boletim de Subsídios do Tesouro Nacional no âmbito do PSI e dos empréstimos ao BNDES. *Boletim de Subsídios*, 6º bimestre de 2015.

Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. (2020). Boletim de Subsídios do Tesouro Nacional no âmbito do PSI e dos empréstimos ao BNDES. *Boletim de Subsídios*, 6º bimestre de 2019.

Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. (2018). Boletim de Subsídios do Tesouro Nacional no âmbito do PSI e dos empréstimos ao BNDES. *Boletim de Subsídios*, 2º bimestre de 2018.

Negri, J. A., Maffioli, A., Rodriguez, C. M., & Vázquez, G. (12 de 2015). *The Impact of Public Credit Programs on Brazilian Firms.* SPD Papers, Inter-American Development Bank, Office of Strategic Planning and Development Effectiveness (SPD). Fonte: https://publications.iadb.org/en/impact-public-credit-programs-brazilian-firms

Ottaviano, G. I., & de Sousa, F. L. (2009). O efeito do BNDES na produtividade das empresas.

Ribeiro, E., & Nucifora, A. (2017). The impact of subsidized credit on firms' investment and productivity in Brazil: An evaluation of the BNDES FINAME-PSI program. *World Bank Working Paper*.

Souza-Sobrinho, N., & Nakane. (2 de 2002). Uma Avaliação do Canal de Crédito no Brasil.

CAPÍTULO 9

CRÉDITO DIRECIONADO E SEUS EFEITOS SOBRE A TRANSMISSÃO DA POLÍTICA MONETÁRIA

Marco Bonomo, Bruno Martins, Bruno Perdigão e Carlos Viana de Carvalho

INTRODUÇÃO

No Brasil, o Estado intervém no mercado de crédito de diversas formas. A mais aparente é a existência de bancos de propriedade estatal cumprindo funções de bancos comerciais, de investimentos e desenvolvimento. A existência de regras de direcionamento do crédito para certas finalidades, mesmo quando concedido por bancos privados, constitui uma forma de intervenção menos transparente, porém bastante abrangente, que afeta vários aspectos da vida econômica. No auge da sua penetração em 2015, o crédito direcionado correspondia a 50% do total do crédito, com participação similar no crédito à pessoa física e à pessoa jurídica.

Neste capítulo, abordaremos os efeitos do crédito direcionado na economia, com foco no período entre a crise financeira de 2008 e 2015, quando essa política atingiu seu ápice. Após apresentarmos alguns de seus aspectos mais gerais, analisaremos com mais detalhe evidências disponíveis sobre como o crédito direcionado impacta a transmissão da política monetária, por meio do canal de crédito para firmas.

As evidências disponíveis nos levam a concluir que o direcionamento de crédito, na forma observada historicamente, promove ganhadores e perdedores em mais de uma dimensão e diminui a potência da política monetária.

1. CRÉDITO DIRECIONADO: JUSTIFICATIVAS, LIMITAÇÕES E BREVE HISTÓRICO

A propriedade estatal de bancos e a regulação do mercado de crédito estão presentes em boa parte do mundo[167]. No Brasil, a intervenção por meio do crédito direcionado tem se dado conjuntamente com a concessão de subsídios, que se materializam nas taxas às quais esses empréstimos são concedidos — em níveis bastante inferiores às cobradas no crédito livre (ou não direcionado). Historicamente, o direcionamento não só garantiu a oferta de crédito para determinados fins, como transferiu recursos para seus tomadores.

As justificativas para garantir a provisão de crédito e para subsidiá-lo são conceitualmente distintas. Problemas de assimetria de informação podem ocasionar falhas de mercado, incluindo o seu racionamento. Por exemplo, uma empresa com alto potencial de rentabilidade pode não conseguir crédito por não dispor de garantias ou histórico de crédito. Nesse caso, uma intervenção para garantir a oferta de crédito pode ser justificável. O direcionamento do crédito é uma das intervenções possíveis para corrigir essa distorção, mas a concessão de garantias por entidades públicas ou a provisão de seguro podem ser suficientes — e mais eficientes — em algumas situações.

Externalidades positivas na atividade a ser financiada também poderiam justificar a concessão de subsídios, como no caso de projetos que têm retorno social maior que o retorno financeiro esperado pelo empreendedor. O crédito subsidiado poderia assim contribuir para

167. Ver La Porta et al. (2002).

que a oferta da atividade que gera externalidade positiva não fosse subótima. Entretanto, subsídios concedidos por outros meios cumpririam o mesmo papel. A provável razão para o subsídio concedido via barateamento do crédito ser tão disseminado é não estar plenamente sujeito ao crivo do processo orçamentário. Isso reduz sua transparência, tornando seu custo mais opaco.

Além de falhas estruturais de mercado, momentos de crise ou ambientes com alta instabilidade econômica podem impedir o bom funcionamento dos mercados de crédito. Essas situações também podem justificar intervenções nestes mercados, visando proteger a atividade econômica.

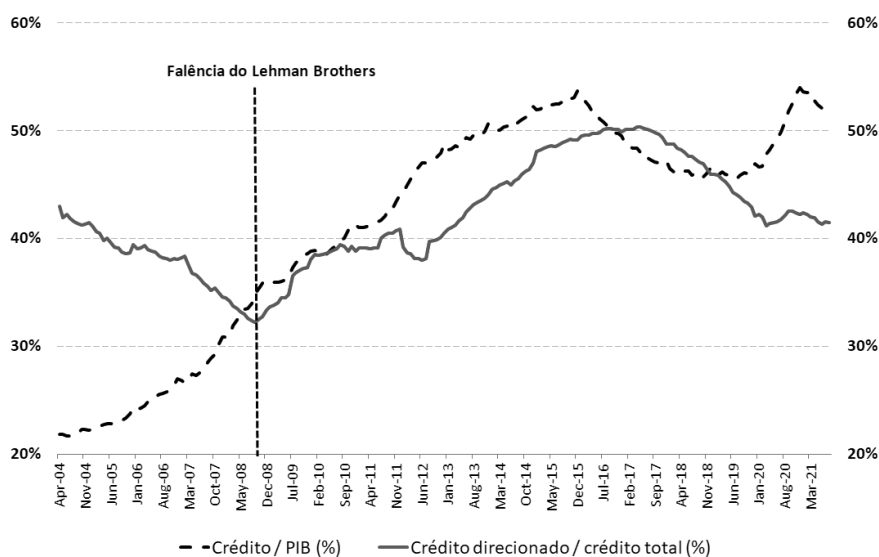
No entanto, intervenções do governo podem ser ineficientes devido a problemas de incentivo inerentes ao setor público. Em particular, regras de alocação como as do crédito direcionado têm efeitos secundários nas decisões dos bancos e dos agentes econômicos, com reflexos em outras linhas de crédito. No Brasil, a abundância de crédito subsidiado direcionado parece ter tido efeito inibidor sobre o crédito livre e o mercado de capitais.

O Brasil viveu, até o começo da década de 1990, um dos mais longos processos de hiperinflação da história. Nestas circunstâncias, havia um alto grau de incerteza em relação ao nível de inflação, o que praticamente inviabilizava o mercado privado de crédito de longo prazo e o de capitais. Nesse contexto, empréstimos de longo prazo só existiam se providos pelo Estado — no caso de empresas, pelo BNDES.

Com a estabilização da inflação a partir de 1994/1995, era de se esperar que houvesse um desenvolvimento do mercado de capitais e um alongamento do mercado de crédito privado. Após alguns anos e ganhos adicionais de estabilidade com o chamado tripé macroeconômico, o volume total de crédito e a participação do crédito privado passaram a aumentar em meados dos anos 2000, a despeito de taxas de juros ainda extremamente elevadas no país. Esse processo foi beneficiado não só pela estabilidade econômica e pelo ambiente externo

favorável, mas também por medidas que reduziram os riscos inerentes a cada empréstimo individual, como a alienação fiduciária.

Nesse contexto, o crédito vinha se expandindo, ao mesmo tempo que a participação do crédito direcionado no seu total se reduzia. Contudo a crise financeira de 2008 interrompeu o processo (ver Gráfico 1). O crédito direcionado e os bancos públicos foram então amplamente utilizados para atenuar os efeitos da crise, inicialmente com a perspectiva de que a trajetória anterior fosse retomada quando os efeitos da crise se dissipassem.

Gráfico 1: Evolução do crédito/PIB e da participação do crédito direcionado antes e depois da crise de 2008

Fonte: Sistema de informações de créditos (SCR) e de séries temporais (SGS) do Banco Central do Brasil. Cálculos dos autores.

No entanto, a partir da crise teve início um processo de aumento continuado da participação do crédito público e direcionado, que parece ter refletido uma mudança de diagnóstico por parte do governo da então presidente Dilma Rousseff sobre o papel do crédito

governamental. A visão predominante passou a ser a de que o processo de expansão do crédito deveria ser liderado pelo Estado, o que levou o governo a implementar medidas visando ao aumento da participação do crédito direcionado e do crédito provido por bancos estatais. Esse processo só foi interrompido com a crise econômica e política de 2015/2016, que culminou com o impeachment da presidente e a mudança no rumo da política econômica a partir da gestão do presidente Michel Temer (ver Gráfico 1). A última seção deste capítulo aborda algumas mudanças ocorridas desde então.

2. CARACTERÍSTICAS DO CRÉDITO DIRECIONADO

Os recursos para o crédito direcionado são constituídos por vários mecanismos. O primeiro é por meio do direcionamento de uma parcela dos recursos captados pelas instituições financeiras. No final de 2019, 30% dos depósitos à vista deveriam ser aplicados em crédito rural e 2% em microcrédito. Dos depósitos de poupança, 65% deveriam ser destinados ao crédito imobiliário[168]; dos recursos captados via letras de crédito do agronegócio (LCAs), 35% deveriam ser aplicados em crédito rural, enquanto a totalidade dos recursos obtidos por emissões de letras de crédito imobiliário (LCIs) era direcionada ao financiamento imobiliário.

A obrigatoriedade de direcionamento de recursos captados pelos bancos restringe a oferta de empréstimos no segmento livre do mercado de crédito. Por outro lado, a renúncia fiscal associada à isenção tributária da remuneração dos depósitos de poupança, LCIs e LCAs torna esses instrumentos de captação mais atrativos, favorecendo as modalidades de crédito para as quais os recursos são direcionados.

Um segundo tipo de fontes de recurso, de origem fiscal e parafiscal, são os fundos constituídos por poupança forçada, contribuições

168. Há também a caderneta de poupança rural, que cria obrigações de concessão de crédito rural. Em 2019, a alíquota de direcionamento era de 60%.

e impostos. A poupança forçada dos trabalhadores formais é recolhida ao Fundo Garantidor por Tempo de Serviço (FGTS), que financia empréstimos do Sistema Financeiro de Habitação. Os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que financiam empréstimos diretos e indiretos (repassados por meio dos bancos) do BNDES, são formados a partir da contribuição do PIS, cobrada sobre o faturamento das empresas. Os recursos dos fundos regionais FNE, FCO e FNO são constituídos por uma parcela dos impostos sobre produtos industrializados (IPI) e sobre a renda (IR). Esses recursos são utilizados no financiamento de empréstimos a empresas e pessoas físicas das regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste, por meio de bancos e agências estatais, havendo um limite mínimo de 30% de recursos destinados a micro e pequenas empresas.

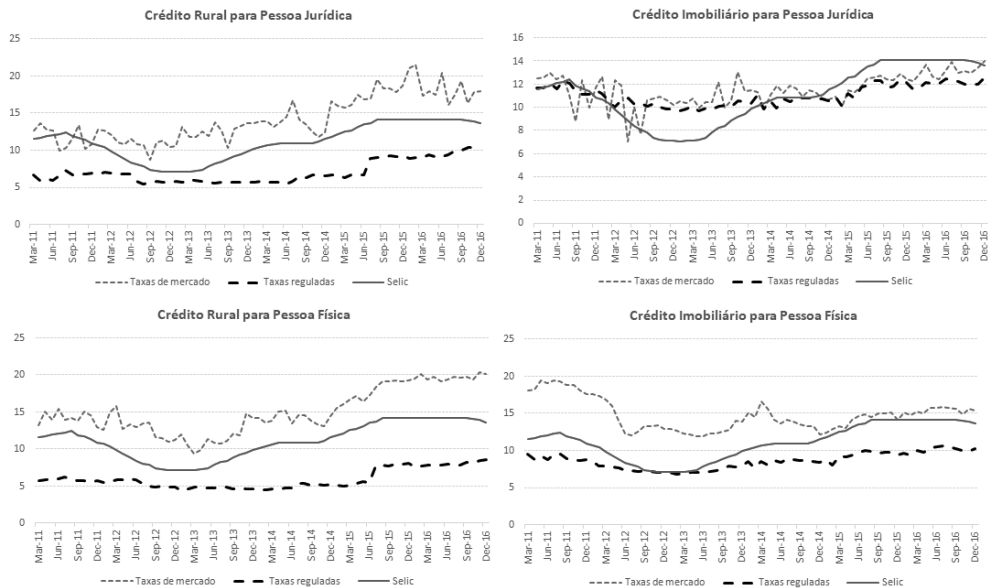
Do ponto de vista da destinação dos recursos, a maior parte dos empréstimos direcionados concedidos às firmas tem por finalidade o financiamento do investimento, em particular o de infraestrutura, e projetos de desenvolvimento, enquanto os empréstimos livres são, em grande parte, para capital de giro das empresas[169]. Já o crédito direcionado concedido a indivíduos é em sua maior parte para aquisição de imóveis, seguido pelo financiamento da agricultura[170].

Os bancos de propriedade estatal têm grande participação no mercado de crédito direcionado. Em 2015, quando a política de intervenção estatal nesse mercado estava no seu auge, eles eram responsáveis por três quartos do total, o que representava, por sua vez, quase dois terços do seu crédito. O BNDES, por meio de empréstimos diretos ou de repasses de suas linhas para bancos, detinha 72% do crédito direcionado a firmas. O Banco do Brasil era responsável por 61% do crédito rural, enquanto a Caixa Econômica Federal, por 74% do crédito imobiliário residencial.

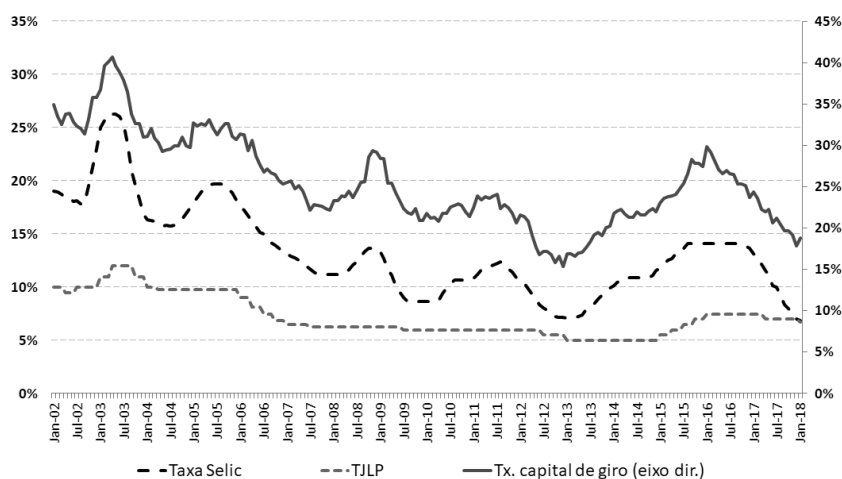
169. Ver Pazarbasioglu et al. (2017) para mais detalhes.

170. Idem.

Uma outra característica do crédito direcionado no Brasil é que uma parcela relevante dos recursos direcionados apresenta taxas de juros subsidiadas e com baixa sensibilidade em relação às flutuações das taxas de mercado. O Gráfico 2 ilustra essa característica, por meio da comparação das taxas de juros reguladas e de mercado do crédito direcionado rural e imobiliário concedido. As taxas reguladas do crédito direcionado não só flutuam menos que as de mercado, como situam-se sistematicamente abaixo das mesmas. As mesmas observações se aplicam à taxa de juros de longo prazo (TJLP), que até o final de 2017 indexava a maior parte dos empréstimos do BNDES (ver Gráfico 3)[171].

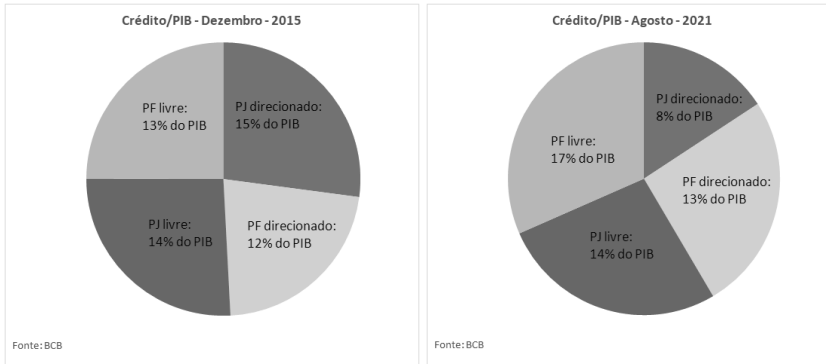
Gráfico 2: Taxas de juros do crédito direcionado nos segmentos imobiliário e rural

Fonte: Sistema de séries temporais (SGS) do Banco Central do Brasil.

171. De janeiro de 2018 em diante, a taxa de longo prazo (TLP) substituiu a TJLP como principal referência para operações do BNDES (ver última seção deste capítulo).

Gráfico 3: Evolução da taxa Selic, TJLP e taxa de capital de giro: baixa sensibilidade do crédito direcionado à política monetária

Fonte: Sistema de séries temporais (SGS) do Banco Central do Brasil.

A proporção de crédito direcionado teve uma trajetória ascendente após a crise financeira de 2008, alcançando 50% dos empréstimos totais em 2015. O crédito para pessoas jurídicas representava 54% do crédito total. O crédito direcionado era aproximadamente metade tanto do crédito para pessoa física quanto dos empréstimos para pessoa jurídica. Essa tendência começou a ser revertida a partir do segundo semestre de 2016. Em agosto de 2021, o crédito direcionado representava 40% do crédito total[172]. Essa redução resultou da queda quase pela metade do crédito direcionado para pessoas jurídicas, enquanto o crédito para pessoas físicas manteve-se mais ou menos constante como proporção do PIB (ver Gráfico 4). A última seção deste capítulo aborda algumas medidas que contribuíram para essas mudanças.

172. No entanto, a participação dos bancos estatais no crédito direcionado manteve-se aproximadamente constante no período.

Gráfico 4: Distribuição do crédito/PIB entre crédito livre e direcionado, para pessoas físicas (PF) e jurídicas (PJ) — dezembro de 2015 versus agosto de 2021

Fonte: Sistema de séries temporais (SGS) do Banco Central do Brasil. Cálculos dos autores.

3. SUBSÍDIOS NO CRÉDITO DIRECIONADO: ALGUNS ASPECTOS QUALITATIVOS

Quando custeados pelo governo, subsídios associados ao crédito direcionado oneram as contas públicas. Isso não deveria ser um problema *per se* — afinal, políticas públicas implicam custos. Historicamente, entretanto, parte relevante desses subsídios têm sido concedidos por meio de mecanismos parafiscais, sem que precisem competir por espaço orçamentário com outros gastos potencialmente meritórios. Em particular, parte desses subsídios não é sujeita às regras fiscais implementadas nas últimas duas décadas para disciplinar e dar credibilidade à política fiscal brasileira. Portanto, é bastante provável que o volume total de subsídios tivesse sido substancialmente menor caso estivessem sujeitos às regras fiscais. A transparência em relação a mecanismos parafiscais, não obstante ter aumentado ao longo do tempo, não substitui a disciplina e legitimidade que resultariam se todos os subsídios estivessem regularmente sujeitos ao processo orçamentário.

Quando custeados por outros meios que não a subvenção, subsídios creditícios em geral produzem alguma distorção econômica. A

razão é simples. Se há uma fonte que provê financiamento barato para o crédito direcionado, pode-se inferir que esse financiamento seja obrigatório. Caso contrário, a parte que o concede optaria por outro uso, mais rentável, para seus recursos. A obrigatoriedade de prover financiamento barato tende a distorcer as escolhas das instituições sujeitas a tais obrigações. Um possível efeito colateral é a elevação dos custos de outras atividades, na medida em que os emprestadores buscam compensar a perda de rentabilidade que resulta desse direcionamento.

Um exemplo pode ser útil para ilustrar o ponto. Parte dos recursos captados pelos bancos por meio de depósitos à vista tem que ser direcionada para crédito rural e microcrédito. Na ausência dessa obrigação, os bancos poderiam destinar os recursos para atividades mais lucrativas do que os empréstimos nessas duas modalidades. Portanto, o direcionamento onera o produto bancário "depósito à vista" e pode ter como efeitos colaterais um aumento de tarifas associadas à conta-corrente ou o encarecimento de outras modalidades de crédito. Essa é a lógica por trás da crítica da "meia-entrada" associada ao crédito direcionado. A obrigatoriedade de conceder créditos com baixo retorno acaba onerando o custo do crédito livre, na medida em que os emprestadores buscam compensar a baixa rentabilidade com retornos mais elevados em operações não direcionadas[173].

Mesmo quando não envolvem recursos públicos de forma explícita, subsídios associados ao crédito direcionado com frequência envolvem algum uso de recurso público. Um exemplo são modalidades de crédito direcionado com recursos da caderneta de poupança, como parte do crédito imobiliário e do crédito rural. O subsídio nestes casos decorre das taxas de juros reguladas que remuneram a caderneta de poupança — produto cuja rentabilidade, na maior parte do tempo, fica abaixo de outras aplicações financeiras com risco e liquidez similares.

173. Ver, por exemplo, Pazarbasioglu et al. (2017). Para evidência econométrica de que direcionamento do crédito pode encarecer o crédito livre, ver Carvalho e Martins (2018).

Ora, mas se a caderneta de poupança oferece baixa remuneração na maior parte do tempo, como consegue captar recursos? Em parte, isto é possível pois seus rendimentos não estão sujeitos a tributação[174]. Isso faz com que sua remuneração fique relativamente mais competitiva nas comparações líquidas de impostos.

Independentemente de sua origem, subsídios tendem a viabilizar ou ampliar a escala de projetos ou atividades que não se materializariam na sua ausência. Se bem empregados, viabilizam ou ampliam atividades cujo retorno social excede o privado, como no exemplo clássico do saneamento básico. Caso contrário, viabilizam maus projetos, com impactos deletérios sobre a alocação de capital e a produtividade da economia, ou simplesmente transferem renda para os beneficiários dos subsídios, sem impacto relevante sobre suas decisões de investimento. De fato, há evidência empírica nesta direção[175]. Historicamente, firmas que recebem crédito direcionado tendem a ser maiores, mais velhas e menos arriscadas que a média[176]. Outra diferença detectável estatisticamente é que firmas com maior proporção de crédito direcionado apresentam menor custo de financiamento e maior alavancagem. A evidência disponível para empresas de capital aberto indica não haver associação entre o volume de crédito direcionado obtido e suas decisões de investimento[177]. Por último, há também evidência de efeitos deletérios do crédito direcionado sobre a eficiência da alocação de recursos e sobre a produtividade da economia[178].

174. Além disso, a caderneta de poupança provavelmente se beneficia dos baixos níveis de educação financeira de parte relevante da população brasileira.

175. Bonomo, Brito e Martins (2015). Resultados obtidos a partir de análise econométrica com microdados do registro de operações de crédito mantido pelo Banco Central do Brasil (SCR).

176. Essa conclusão está em consonância com a análise da carteira de crédito do BNDES de Frischtak et al. (2017), onde se conclui que a maior parte do crédito foi destinada a tomadores que, pelo seu porte, teriam acesso a outras fontes de crédito.

177. Sobre este último ponto, ver também Lazzarini et al. (2014).

178. A esse respeito, ver o Capítulo 8 deste livro.

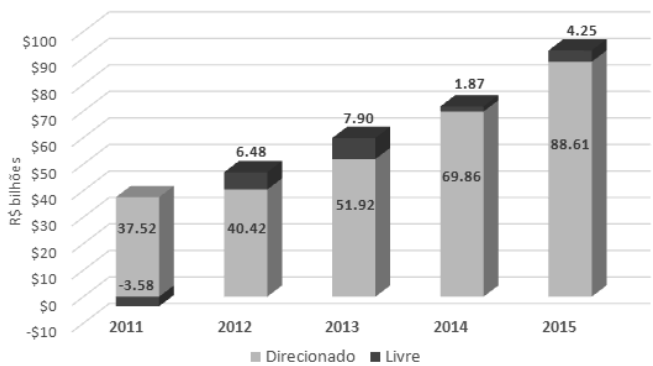
4. SUBSÍDIOS NO CRÉDITO DIRECIONADO ATÉ 2015 SOB DIFERENTES ÂNGULOS

Os subsídios embutidos no crédito direcionado acompanharam sua expansão na primeira metade da década passada, chegando a 1,5% do PIB em 2015. De acordo com estudo do Banco Mundial[179], esse custo era bancado na maior parte pelo Tesouro (0,9% do PIB), mas também pela sub remuneração das poupanças livre e forçada (0,3% poupança e 0,3% FGTS). Outra forma de estimar os subsídios é utilizar as taxas de juros do crédito livre concedido pelos bancos privados como referência para avaliar o subsídio embutido nas taxas de juros do crédito direcionado, o que resulta em um número bem mais alto. Nesse caso, chega-se aos mesmos 1,5% do PIB de subsídio só para a parcela dos empréstimos a empresas em 2015 (ver Gráfico 5)[180].

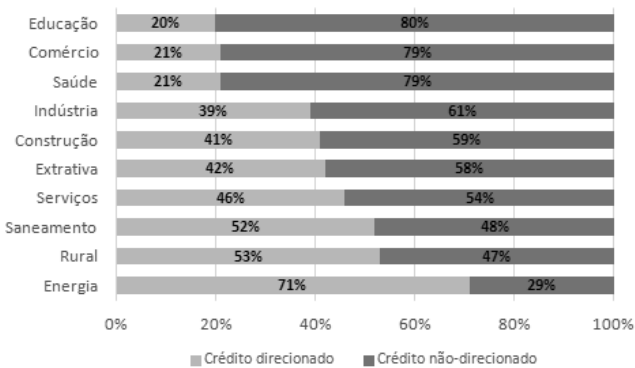
Devido aos incentivos inerentes ao setor público, os empréstimos livres concedidos por bancos públicos também podem embutir subsídios. O Gráfico 5 também mostra a evolução da diferença entre os juros médios cobrados por bancos públicos e privados nas operações livres para o mesmo tomador, multiplicado pelo volume concedido pelos bancos públicos.

179. Pazarbasioglu et al. (2017).

180. Subsídio calculado com base na diferença entre os juros médios do crédito livre e do crédito direcionado tomado pelas firmas de cada setor, ponderando-se pelo total de crédito direcionado tomado por cada setor (Bonomo e Martins, 2017).

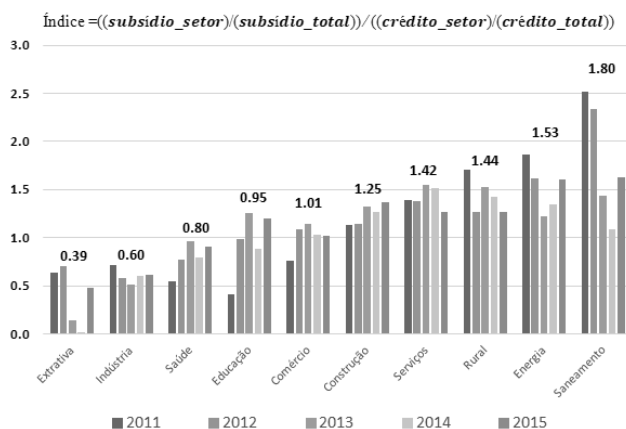
Gráfico 5: Subsídios embutidos nos empréstimos a empresas (2011-2015), em R$ bilhões

Fonte: Bonomo e Martins (2017) e Pazarbasioglu et al. (2017).

A distribuição do subsídio entre firmas e setores apresentava grande dispersão. A princípio, em decorrência de dois fatores: a proporção de crédito do setor e a participação do crédito direcionado nos empréstimos contraídos pelo setor (ver Gráfico 6). A manufatura (31%), o setor de serviços (27%) e de energia (16%) recebiam as maiores fatias do crédito direcionado em 2015. Em parte, isso ocorria porque são setores com grande participação no volume total de crédito.

Gráfico 6: Crédito direcionado versus não direcionado para empresas, por setor (média 2006/2015)

Fonte: Pazarbasioglu et al. (2017).

No intuito de avaliar quais setores eram desproporcionalmente beneficiados por subsídios, é conveniente utilizar um índice setorial que normaliza o subsídio que cada setor recebeu pela sua participação no crédito total[181]. Um índice acima de 1 significa que o setor recebeu subsídios em proporção maior do que sua participação no crédito. O Gráfico 7 mostra a evolução desse indicador para cada setor entre 2011 e 2015. Nota-se uma tendência à convergência entre os indicadores de setores, sugerindo a generalização dos subsídios.

Se os subsídios do crédito direcionado fossem focados somente em atividades que gerassem externalidades positivas, esperaríamos uma grande variação no índice descrito anteriormente. A generalização dos subsídios evidenciada pela convergência dos índices setoriais é indicativa de uma ausência de critério na concessão de subsídios. De fato, uma análise detalhada do financiamento do BNDES chegou à conclusão de que somente 22,3% dos desembolsos foram orientados a atividades que inequivocamente geravam externalidades positivas. Em contraste, quase a metade dos desembolsos tiveram como destino atividades sem externalidades claras[182].

Gráfico 7: Índice de alocação relativa dos subsídios creditícios (2011-2015)

Fonte: Bonomo e Martins (2017) e Pazarbasioglu et al. (2017).

181. Bonomo e Martins (2017).

182. Frischtak et al. (2017).

5. CRÉDITO DIRECIONADO E A POLÍTICA MONETÁRIA

No que tange à política monetária, o crédito direcionado interfere no seu efeito sobre diferentes firmas e setores econômicos. Faz, portanto, com que a política monetária tenha efeitos distributivos, na medida em que passa a afetar firmas e setores de forma diferenciada. Além disso, o crédito direcionado provavelmente afeta também a potência da política monetária.

Estes efeitos do crédito direcionado decorrem do fato de que, historicamente, suas taxas de juros têm baixa sensibilidade em relação às taxas de juros de mercado que, por sua vez, respondem à política monetária. Essa menor sensibilidade das taxas de juros do crédito direcionado interfere na forma como a política monetária opera sobre a economia.

A política monetária no Brasil é conduzida no âmbito do regime de metas para a inflação. Nele, o Banco Central calibra o nível da taxa de juros de curto prazo ao longo do tempo, visando atingir as metas para a inflação definidas pelo Conselho Monetário Nacional. Se a dinâmica da inflação sugere que ela caminha para a região acima da meta num horizonte temporal que torna indicado à política monetária alterar seu curso, o Banco Central aumenta os juros com o objetivo de manter a inflação na meta. No caso oposto, ou seja, quando a inflação ruma para patamares abaixo da meta, o Banco Central reduz a taxa de juros para estimular a economia e elevar a inflação. A eficácia da política monetária depende, em grande medida, dos incentivos que diferentes taxas de juros provêm para as decisões de firmas e consumidores.

Em termos operacionais, o Banco Central do Brasil conduz a política monetária por meio da fixação de uma meta para a taxa Selic, que é determinada no mercado de empréstimos com prazo de um dia entre instituições financeiras lastreados em títulos públicos federais. A Selic influencia taxas de juros para prazos mais longos (a chamada estrutura a termo das taxas de juros), que, por sua vez, compõem o custo de diferentes modalidades de crédito. Portanto, um canal importante

pelo qual a política monetária influencia decisões de consumo e investimento é justamente o crédito.

Se o crédito está mais barato, consumidores tendem a consumir mais. Por exemplo, podem adquirir bens duráveis como automóveis e eletrodomésticos — ou substituir bens antigos por novos. Podem também tomar empréstimos para aumentar o consumo corrente de outros bens e serviços, tendo como contrapartida o consumo um pouco menor no futuro, quando o crédito encarecer. Raciocínio análogo vale para investimentos de empresas. Crédito barato pode estimular novos projetos ou expansão de negócios existentes. Se o custo do crédito responde pouco à política monetária, esse canal perde eficácia.

A baixa sensibilidade à política monetária das taxas de juros do crédito direcionado é ilustrada nos Gráficos 2 e 3. Foram frequentes os ciclos de aperto e afrouxamento monetário (elevação e redução da Selic) em que algumas taxas de juros do crédito direcionado ficaram essencialmente constantes. Em contraste, taxas de juros de diferentes modalidades de crédito livre refletiram, em maior ou menor grau, os movimentos da Selic.

Essa menor sensibilidade das taxas de juros do crédito direcionado à política monetária, quando comparadas às taxas do crédito livre, pode ser comprovada de forma rigorosa por meio de métodos econométricos. Em essência, os métodos contrastam firmas ou setores com diferentes fatias de crédito direcionado como proporção do crédito total contratado. A evidência com dados no nível de firmas mostra que, quanto maior a fatia do crédito direcionado como proporção do crédito total da firma, i) menor a sensibilidade do seu custo médio do crédito à política monetária e ii) menor a contração do seu volume de crédito quando a taxa Selic aumenta[183]. Em outras palavras, variáveis financeiras de firmas com mais crédito direcionado estão menos sujeitas aos efeitos da política monetária.

183. Bonomo e Martins (2016). Resultados obtidos a partir de análise econométrica com microdados do SCR.

Diante da baixa sensibilidade das taxas de juros do crédito direcionado à Selic, a menor sensibilidade do custo médio do crédito para firmas com mais crédito direcionado é um resultado esperado, em virtude de um efeito composição. A evidência empírica mostra, entretanto, que os impactos do crédito direcionado sobre a sensibilidade do custo do crédito das empresas à política monetária vão além do efeito composição. Firmas com uma parcela maior de crédito direcionado se deparam também com menor sensibilidade das taxas de juros do seu crédito livre à política monetária. Ou seja, a sensibilidade do seu custo médio do crédito à Selic é ainda menor, pois diminui não apenas pelo efeito direto da sua parcela de crédito direcionado, como também pela menor sensibilidade do seu crédito livre. Uma possível explicação é que o maior acesso a crédito direcionado aumenta o poder de barganha da firma junto aos bancos e, com isso, ela consiga mitigar o repasse de aumentos de taxas de juros para as taxas de suas operações com crédito livre.

Com base nessas evidências, será possível concluir que a existência de crédito direcionado, além de reduzir a exposição financeira das firmas à política monetária, afeta também o lado operacional de seus negócios? A evidência empírica com base em dados no nível de firmas indica que sim. Após um movimento de alta da Selic, o nível de emprego contrai menos em firmas com maior proporção de crédito direcionado[184]. Além disso, esse resultado só se aplica a firmas de pequeno e médio porte. Nas maiores, a sensibilidade do emprego a mudanças na Selic independe da participação do crédito direcionado no total de crédito tomado pelas empresas. Este último resultado sugere que, para as grandes, o crédito direcionado pode constituir apenas uma fonte de lucros financeiros, sem relevância

184. Bonomo e Martins (2016). Resultados obtidos a partir de análise econométrica com microdados do SCR cruzados com microdados do Registro Anual de Informações Sociais (RAIS).

para suas operações. Esse resultado é consistente com a evidência citada anteriormente para empresas de capital aberto, cujo investimento não apresenta relação com a participação do crédito direcionado no volume total de crédito contraído.

A evidência disponível mostra que o crédito direcionado faz com que a política monetária tenha efeitos distributivos, na medida em que tem menor influência sobre firmas com maior acesso a esse tipo de crédito, o que sugere também que o crédito direcionado pode reduzir a potência da política monetária. Nesse caso, para obter um determinando efeito sobre a economia, o Banco Central precisaria alterar o nível da Selic com maior intensidade, para compensar o impacto atenuado pela baixa sensibilidade do crédito direcionado.

Do ponto de vista estritamente lógico, entretanto, não há garantia de que se possa extrapolar os resultados reportados anteriormente, baseados em impactos diferenciados sobre as firmas, para a economia como um todo. A razão é que, ao menos teoricamente, é possível que a introdução de crédito direcionado na economia, além de reduzir a sensibilidade das firmas tomadoras dessas modalidades de crédito à política monetária, aumente a sensibilidade das firmas com baixo ou nenhum acesso a crédito direcionado a mudanças na Selic. Esses efeitos indiretos do crédito direcionado sobre outras empresas resultariam de mecanismos que determinam o equilíbrio como um todo da economia — os chamados efeitos de equilíbrio geral. Agregando-se os dois efeitos, é possível que a potência da política monetária fique inalterada[185].

185. Para um modelo teórico em que a potência da política monetária essencialmente não varia com a presença de crédito direcionado, ver Castro (2019). As dificuldades para se obter conclusões sobre fenômenos agregados a partir de evidência baseada em dados desagregados analisados em cortes transversais são temas da fronteira de pesquisa em macroeconomia. O leitor interessado deve procurar artigos que contribuem para o debate sobre o missing intercept.

Entretanto, resultados baseados em dados setoriais podem complementar as evidências ao nível da firma reportadas anteriormente. Em particular, é razoável supor que dados setoriais sejam mais informativos dos efeitos agregados, uma vez que já levam em conta efeitos de equilíbrio dentro dos setores em questão.

A evidência disponível para o Brasil, com base em dados de subsetores da indústria manufatureira, corrobora os resultados obtidos com dados de firmas[186.] Em resposta a um aperto da política monetária, setores com maior proporção de crédito direcionado vivenciam menor retração do volume de crédito, com menor aumento do seu custo. No que tange à atividade econômica, esses setores vivenciam menor contração, medida tanto pelo volume de produção do setor[187], como pelo nível de novas contratações de empregados[188]. O uso de dados setoriais permite também analisar os impactos da política monetária sobre preços[189]. Ainda em resposta a um aperto monetário, setores com maior proporção de crédito direcionado vivenciam menor pressão desinflacionária.

Em resumo, para um conjunto de variáveis, que inclui crédito, atividade econômica e preços, a evidência empírica baseada em dados de firmas e setoriais mostra que o crédito direcionado faz com que a política monetária tenha efeitos distributivos, na medida em que passa a afetar firmas e setores de forma diferenciada. Aqueles com maior proporção de crédito direcionado mostram-se menos sensíveis à política monetária. Não obstante a possibilidade teórica de que o crédito direcionado possa gerar efeitos apenas distributivos (e não agregados), a evidência aqui reportada — especialmente a baseada em dados setoriais — parece favorecer a ideia de que o direcionamento reduz a potência da política monetária.

186. Ver Perdigão (2018).

187. Dados da Pesquisa Industrial Mensal, do IBGE.

188. Dados da RAIS.

189. Dados do índice de preços ao produtor amplo — Setor Industrial, do Ibre-FGV.

6. REDIRECIONAMENTO DA POLÍTICA CREDITÍCIA A PARTIR DE 2016

O governo do presidente Michel Temer iniciou um redirecionamento da política econômica a partir de meados de 2016 que produziu profundas mudanças no mercado de crédito brasileiro. A principal mudança no crédito direcionado envolveu a atuação do BNDES, que começou a rever o sistema de subsídios nos seus empréstimos por meio da nova política operacional, anunciada no começo de 2017. A concessão de empréstimos utilizando como indexador a TJLP, que embutia fortes subsídios, passou a ficar sujeita ao critério de externalidades positivas, isto é, retorno social superior ao privado.

A Lei 13.483, de 21 de setembro de 2017, criou uma taxa de juros para substituir a TJLP na remuneração dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), importante fonte de recursos subsidiados para o BNDES. A nova taxa, denominada Taxa de Longo Prazo (TLP), é composta de uma taxa de juros pré-fixada acrescida da infla-

ção medida pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo — IPCA. A taxa pré-fixada é determinada com base em uma média temporal da taxa de juros para o prazo de cinco anos das taxas de juros dos títulos públicos federais indexados à inflação medida pelo IPCA (as Notas do Tesouro Nacional série B — NTN-B). A Lei previa ainda um período de transição de cinco anos, iniciado em 2018, durante o qual se aplica um redutor à taxa pré-fixada da TLP, de modo a suavizar o processo de redução dos subsídios creditícios. No entanto, mesmo antes dessa convergência ocorrer de forma plena, a forte redução das taxas de juros de mercado fez com que os subsídios nos empréstimos do BNDES diminuíssem substancialmente.

Além da criação da TLP, houve mudanças similares nas regras para o crédito rural e operações dos fundos constitucionais. A Resolução 4.664 do Conselho Monetário Nacional, de 6 de junho de 2018, estabeleceu metodologia para definição das taxas de juros aplicáveis às

operações de crédito rural com recursos controlados (excetuando-se as operações com recursos dos fundos constitucionais), denominadas taxas de juros do crédito rural (TCR). Para elas foram criadas modalidades pré e pós-fixadas, esta última indexada ao IPCA. Em ambos os casos, as taxas de juros das modalidades são baseadas nas taxas dos títulos públicos federais com prazos semelhantes. Na mesma direção, a Lei 13.682, de 19 de junho de 2018, estabeleceu novo cálculo para as Taxas de Juros dos Fundos Constitucionais (TFC), para operações de crédito não rural. As TFC têm como base a taxa pré-fixada da TLP, acrescida da variação do IPCA, à qual se aplicam coeficientes de ajuste que refletem fatores como diferenças nos níveis de desenvolvimento regional, o tipo de operação e a finalidade do projeto receptor do financiamento.

As mudanças de política econômica e a gradual redução das taxas de juros não reguladas produziram uma diminuição do crédito direcionado para empresas e um aumento do financiamento por meio do mercado de capitais, conforme evidências apresentadas em diversos estudos do Banco Central do Brasil[190].

Além do desenvolvimento do mercado de capitais e da redução da participação do crédito direcionado no crédito total, o advento da TLP e de outras taxas de crédito direcionado com maior sensibilidade a taxas de mercado (TCR e TFC) podem ter atenuado os efeitos distributivos da política monetária associados ao direcionamento. Podem também ter aumentado a potência da política monetária. Essas questões deverão ser objeto de estudos futuros.

190. Ver boxes publicados pelo Banco Central em diferentes edições do Relatório de Inflação (RI) e do Relatório de Economia Bancária (REB): "Evolução recente do crédito no segmento de pessoas jurídicas" (RI dez/2017), "Financiamento junto ao mercado de capitais e ao setor externo e estoque de endividamento das empresas" (RI mar/2018), "Financiamento amplo das empresas", (RI jun/2018), "Custo do financiamento às pessoas jurídicas", (RI set/2018), "Liquidações antecipadas de operações de crédito no Sistema Financeiro Nacional", (RI dez/2018), "Evolução do crédito ampliado às empresas" (REB 2018).

7. CONCLUSÃO

As evidências disponíveis nos levam a concluir que o direcionamento de crédito, na forma observada historicamente, promove ganhadores e perdedores em múltiplas dimensões. Cria um grupo de vencedores com acesso a crédito mais barato e com uma espécie de seguro em relação às flutuações da economia, na medida em que o custo do crédito direcionado é menos sensível às taxas de juros de mercado. Os perdedores, com baixo ou nenhum acesso a crédito direcionado, enfrentam crédito mais caro e são mais expostos às oscilações das taxas de juros. No agregado, as evidências sugerem que o crédito direcionado reduz a potência da política monetária. Em função de seus elevados custos fiscais, o direcionamento do crédito produz ainda uma maioria esmagadora de perdedores silenciosos: a quase totalidade da população, que deixa de receber melhores serviços públicos e paga mais impostos para custear os subsídios ao crédito direcionado — na maioria das vezes, sem se dar conta disso.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BONOMO, M.; BRITO, R.; MARTINS, B. "The after-crisis government-driven credit expansion in Brazil: A firm level analysis". In: **Journal of International Money and Finance** 55, 111-134, 2015.

BONOMO, M.; MARTINS, B. "The impact of government-driven loans in the monetary transmission mechanism: what can we learn from firm-level data?" Working paper 419, Banco Central do Brasil, 2016.

BONOMO, M.; MARTINS, B. "Disfunções do mercado de crédito brasileiro". In: DODL, A.; TROSTER, R. L. (Orgs.). **Sistema financeiro nacional: o que fazer?** 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2017.

BRASIL. Banco Central. "Evolução recente do crédito no segmento de pessoas jurídicas". **Relatório Trimestral de Inflação**, dez. 2017.

BRASIL. "Financiamento junto ao mercado de capitais e ao setor externo e estoque de endividamento das empresas". **Relatório Trimestral de Inflação**, mar. 2018.

BRASIL. "Financiamento amplo das empresas". **Relatório Trimestral de Inflação**, jun. 2018.

BRASIL. "Custo do financiamento às pessoas jurídicas". **Relatório Trimestral de Inflação**, set. 2018.

BRASIL. "Liquidações antecipadas de operações de crédito no Sistema Financeiro Nacional". **Relatório Trimestral de Inflação**, dez. 2018.

BRASIL. "Evolução do crédito ampliado às empresas". **Relatório de Economia Bancária de 2018**, 2019.

CARRASCO, V.; FREITAS, G. (2021) "Crédito Direcionado e Produtividade: o PSI como Exemplo". Capítulo 8 deste livro, 2021.

CARVALHO, C. V. de; MARTINS, B. "Cross-subsidy in Credit Markets: Micro Level Evidence from Earmarked Rules in Brazil". **XII Seminário Anual sobre Riscos, Estabilidade Financeira e Economia Bancária**, 2018. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/conteudo/eventos/Documents/Seminarios-Riscos-Estabilidade-Financeira-Economia-Bancaria/2017_XIISemRiscosBCB/Cross_subsidy_presentation_10082017_depep_BrunoMartins.pdf.

CASTRO, P. H. "Earmarked credit and monetary policy power: micro and macro considerations." Working paper 505, Banco Central do Brasil, 2019.

FRISCHTAK, C; PAZABASIOGLU, C.; BYSHKOV, S.; PEREZ, A.; CARNEIRO, I. **Towards a more effective BNDES**. Finance & Markets Global Practice, 2017.

LA PORTA, R.; LOPEZ-DE-SILANES, F.; SHLEIFER, A. "Government ownership of banks". **The Journal of Finance**, 57 (1), 2002.

LAZZARINI, S. G., MUSACCHIO, A., BANDEIRA-DE-MELLO, R., MARCON, R. "What do development banks do? Evidence from BNDES, 2002 e 2009". **World Development**, 66, 2015.

PAZARBASIOGLU, C.; BYSKOV, S.; BONOMO, M.; CARNEIRO, I.; MARTINS, B.; PEREZ, A. **Brazil Financial Intermediation Costs and Credit Allocation**. Finance & Markets Global Practice, 2017.

PERDIGÃO, B. (2018). "Do earmarked loans affect the transmission of monetary policy? Sectoral evidence from Brazil". In: **Essays on monetary economics and banking**, PUC-Rio. Tese de doutoramento.

CAPÍTULO 10

PREVIDÊNCIA: INAÇÃO E TROPEÇOS LEVAM À INSUSTENTABILIDADE E À DESIGUALDADE

Thais Vizioli e Rogério Nagamine Costanzi

INTRODUÇÃO

A Previdência Social é um direito fundamental. E, sob essa égide, não faltam defensores de medidas que visem ao aumento da cobertura previdenciária a qualquer custo, que lutem por benefícios elevados em relação ao padrão de renda dos brasileiros, que se revoltem contra reformas que busquem tornar o sistema previdenciário sustentável. Frequentemente, contudo, não atentam aos preceitos constitucionais de equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes previdenciários, bem como aos impactos na carga tributária atual e futura e na trajetória do endividamento público.

O Brasil passou recentemente por uma ampla reforma previdenciária, que foi muito importante para reduzir a trajetória de crescimento acelerado e insustentável da despesa. Contudo as alterações chegaram tarde: foram muitos anos sem mudanças significativas, marcadas pela inação do Estado.

Tal processo foi agravado por diversas políticas implementadas ao longo das últimas décadas que foram na direção contrária da sustentabilidade e justiça social. Não se ativeram ao fato de que os recursos

são escassos e os impactos das políticas previdenciárias se perpetuarão por várias gerações. O resultado é que a previdência no Brasil já apresenta características de insustentabilidade e, mesmo com a reforma de 2019, isso tende a piorar com o rápido envelhecimento populacional em curso no País.

Este capítulo apresenta, além desta introdução, a descrição do sistema previdenciário brasileiro na seção 1, uma análise dos erros e problemas que se acumularam nas últimas décadas e dos desafios e dos problemas que permanecem após a reforma de 2019 na seção 2. A seção 3 traz as conclusões.

1. O SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO

1.1 CONCEITOS E MARCO NORMATIVO

A Previdência Social é uma política de Estado de longo prazo, que consiste em um dos elementos fundamentais dos arranjos dos Estados de Bem-Estar contemporâneos. Sua principal finalidade é cobrir os riscos associados à incapacidade laborativa, permitindo que os cidadãos possuam condições financeiras para suavizar a renda e a capacidade de consumo ao longo da vida. Também é seu objetivo funcionar como um mecanismo seguro que permita o compartilhamento de riscos e a redução da incerteza, assim como atenuar a pobreza (principalmente da população idosa) e redistribuir renda (Barr e Diamond, 2006; Barr, 2012).

A previdência, no Brasil, está organizada em três regimes, independentes entre si: (i) o Regime Geral de Previdência Social — RGPS, voltado principalmente aos trabalhadores do setor privado, (ii) os Regimes Próprios de Previdência Social — RPPS, instituídos no âmbito de cada ente federado e voltados aos servidores públicos titulares de cargos efetivos, e (iii) o Regime de Previdência Complementar — RPC, facultativo e privado.

Além deles, cumpre destacar o papel desempenhado pelo Benefício de Prestação Continuada — BPC, previsto na Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), e que se refere à garantia de um salário-mínimo para a pessoa com deficiência ou idosos com 65 anos ou mais, com renda familiar *per capita* mensal de até ¼ do salário mínimo. Embora trate-se de benefício assistencial, de caráter não contributivo, configura parte importante do sistema de proteção social do Brasil, e exerce o papel de "pilar zero"[191]. Em especial, destaca-se que o benefício compartilha objetivos com a política previdenciária, já que também visa garantir renda a idosos e deficientes[192].

Por fim, no âmbito do sistema previdenciário brasileiro, destaca-se o Sistema de Proteção Social dos Militares (SPSM), que compartilha objetivos com os regimes previdenciários, especialmente no que se refere à garantia de renda na velhice, tratado no Capítulo 12 deste livro.

1.2 DADOS

Atualmente, o Brasil gasta mais de R$ 1 trilhão por ano com despesas previdenciárias públicas (RGPS, RPPSs e SPSM) e BPC, conforme ilustra a Tabela 1. Isso representa cerca de 15% do PIB, gasto muito superior ao que muitos países desembolsam com todo seu sistema de proteção social. De acordo com o Gráfico 1, mesmo tomando como base apenas países da OCDE[193], o Brasil gasta apenas com previdência

191. A estrutura proposta pelo Banco Mundial para os sistemas de previdência social compreende a combinação de cinco elementos: (a) um pilar zero, não contributivo, que deve prover um nível mínimo de proteção; (b) um primeiro pilar contributivo, que visa repor parte da renda, (c) um segundo pilar obrigatório que baseia-se em contas individuais, (d) um terceiro pilar voluntário que pode adotar diversas formas, (e) um quarto pilar que prevê fontes informais intrafamiliares ou intergeracionais de apoio financeiro e não financeiro para idosos, incluindo acesso a cuidados de saúde e habitação.

192. Embora deficiência não deva ser confundida com incapacidade laborativa, é fato que sistemas de proteção social em todo o mundo estabelecem mecanismos de proteção às pessoas com deficiência.

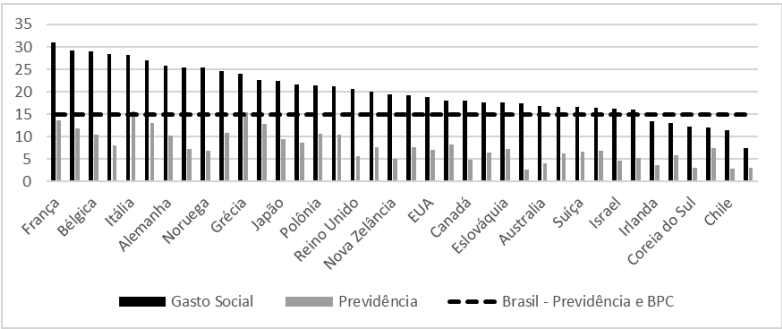
193. Renda *per capita* média de US$ 44,8 mil em 2020, ante US$ 15 mil para o Brasil. Dados da OCDE.

e BPC (linha horizontal no gráfico) mais do que o gasto social de vários países e muito mais do que esses países gastam com previdência[194], embora possuam estrutura etária muito mais envelhecida. O gasto social médio da OCDE é de 20% do PIB, e com previdência, de 7,7%.

Tabela 1: Receita, despesa e resultado — regimes previdenciários e BPC — R$ bilhões e % do PIB — 2020 (União) e 2019 (estados e municípios)

	União				**Estados**		**Municípios**	**Total**
	RGPS	**RPPS**	**SPSMFA**	**BPC**	**RPPS**	**SPSM**	**RPPS**	
Receita	404,77	52,19	6,65	0,00	62,17	14,53	50,62	**590,94**
	5,4%	0,7%	0,1%	0,0%	0,8%	0,2%	0,7%	**7,9%**
Despesa	663,90	90,97	54,44	62,67	141,40	45,20	56,93	**1.115,50**
	8,9%	1,2%	0,7%	0,8%	1,9%	0,6%	0,8%	**15,0%**
Resultado	-259,13	-38,78	-47,79	-62,67	-79,22	-30,67	-6,31	**-524,56**
	-3,5%	-0,5%	-0,6%	-0,8%	-1,1%	-0,4%	-0,1%	**-7,0%**

Fonte: Resultado do Tesouro Nacional e RREO/STN para União, e RREO e DIPR para estados e municípios.

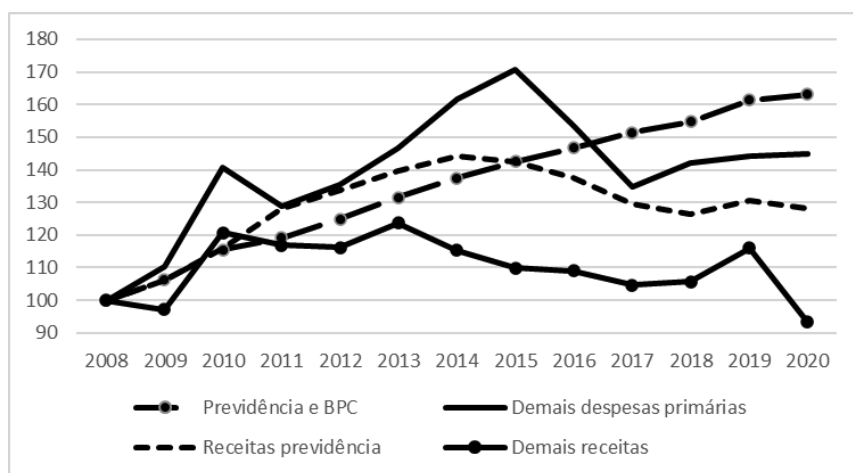
Gráfico 1: Gasto social e com previdência — países da OCDE — % do PIB

Fonte: OCDE. Último ano disponível entre 2016 e 2019.

194. O gasto com previdência, conforme apurado pela OCDE, inclui parcelas semelhantes a aposentadorias e pensões por morte, ou transferências não contributivas a idosos, mas não inclui parcelas destinadas a cobrir incapacidade temporária, por exemplo. Assim, a despesa não é diretamente comparável com as despesas previdenciárias brasileiras, que no caso do RGPS incluem auxílio por incapacidade temporária.

A Tabela 1 mostra que o gasto da União, isoladamente, representa 78% da despesa pública total do país com previdência e BPC, sendo que 60% de toda a despesa está a cargo do RGPS. Essas despesas representaram 57,2% da despesa primária total da União em 2019. Assim, para todo o restante dos gastos da União (saúde, educação, pessoal ativo, seguro-desemprego, investimento, custeio, etc.), restam menos da metade dos recursos.

No Gráfico 2 podemos notar o crescimento real acumulado da despesa da União com previdência e BPC e o crescimento real das demais despesas primárias da União no período de 2008 a 2020. O crescimento real médio observado no período foi de 4,18% ao ano para as despesas com previdência e BPC, acumulando 63% de crescimento no período, e de 3,64% ao ano para as demais despesas primárias, que acumularam 45%.

Gráfico 2: Crescimento real acumulado — despesas e receitas da União com Previdência e BPC versus demais receitas e despesas da União

180
170
160
150
140
130
120
110
100
90
2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020
Previdência e BPC
Demais despesas primárias
Receitas previdência
Demais receitas

Fonte: Resultado do Tesouro Nacional. Ano base: 2008 = 100. Deflator: INPC do ano anterior (fator de reajustamento monetário dos benefícios previdenciários e do salário-mínimo). Observações: (i) as despesas com previdência incluem o RGPS, o RPPS da União e do SPSMFA, (ii) a despesa de 2020 está descontada de R$ 429,5 bilhões de créditos extraordinários decorrentes da pandemia da Covid-19.

É interessante observar que as despesas com previdência e BPC sempre apresentaram trajetória crescente, enquanto as demais despesas tiveram variações ao longo do período, atreladas ao movimento da receita, já que a única regra fiscal vigente até 2016 era a meta de resultado primário. As receitas previdenciárias, contudo, cresceram mais do que a despesa no período de 2011 a 2014, anos de formalização e aquecimento do mercado de trabalho, mas a partir de 2015 apresentaram queda significativa.

Já a trajetória de evolução crescente da despesa previdenciária tenderá a ser agravada pelo rápido processo de envelhecimento populacional já iniciado no país, que representará cada vez mais pessoas recebendo benefícios previdenciários e BPC, e cada vez por mais tempo. A receita não é apenas afetada pelo envelhecimento populacional, mas também pela dinâmica do mercado de trabalho, pois haverá cada vez menos pessoas em idade ativa contribuindo para a previdência.

O resultado desse processo é que, mesmo após a aprovação da Emenda Constitucional 103, de 2019, a despesa apenas com benefícios do RGPS deve alcançar mais de 10,3% do PIB em 2040, e cerca de 14% em 2060[195]. Esse padrão de evolução tende a ser reproduzido no BPC e nos demais regimes previdenciários, ainda que em menor grau, já que a evolução da sua despesa é influenciada pela política de recursos humanos, que define o ingresso de novos participantes (servidores e militares).

Tais características revelam que, mesmo após ter passado por uma profunda reforma em suas regras de acesso e cálculo de benefícios, a previdência brasileira não tem atendido os preceitos constitucionais de equilíbrio financeiro e atuarial. De fato, a sustentabilidade é um fator primordial a ser considerado na previdência brasileira: o índice Mercer, por exemplo, que avalia sistemas previdenciários de todo o

195. Anexo VI.5 PLDO 2022. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-orcamentarias/pldo-2022.

mundo, posicionou o Brasil em 37º lugar (de 39) no quesito sustentabilidade. Embora figure melhor nos demais requisitos (adequação — 9º lugar, e integridade — 23º lugar), fruto, principalmente de elevados níveis tanto da cobertura de idosos como da suficiência (refletido pelo valor dos benefícios quando comparados à renda média), há muitos elementos a serem aperfeiçoados para que a política cumpra de fato todos os seus objetivos e faça melhor uso desse já muito elevado nível de despesa.

As próximas seções discutirão alguns dos motivos das dificuldades de sustentabilidade do sistema previdenciário brasileiro nas próximas décadas e das demais lacunas observadas, em função de escolhas de políticas adotadas pelo Brasil ao longo dos últimos anos.

2 OS ERROS E PROBLEMAS

2.1 INAÇÃO

A previdência é, por sua natureza, uma política de longo prazo. Regras definidas hoje podem ter impacto por muitas décadas. Assim, é imprescindível que se considere a dinâmica demográfica na avaliação da sustentabilidade financeira e atuarial dos regimes. Isso é especialmente relevante em sistemas públicos financiados por repartição (em que os benefícios são custeados por contribuições correntes), como ocorre no Brasil, que comumente vivenciam a postergação da necessidade de ajustes paramétricos.

A crise financeira da previdência social data de antes da Constituição de 1988 (Santos, 2008). Não por acaso, já nos primeiros anos que se seguiram à sua promulgação foram discutidas propostas visando saneá-la. Em 1992, o Executivo encaminhou projeto de lei que estabelecia novas fontes de custeio para a previdência, e em 1995 foi encaminhada Proposta de Emenda Constitucional (PEC) em que se promoviam ajustes nas regras de concessão e cálculo de benefícios,

prevendo um regime de previdência complementar e estabelecendo idade mínima (Nogueira, 2012).

Essa PEC foi aprovada e promulgada (EC 20) apenas em dezembro de 1998, cerca de quatro anos após seu encaminhamento. Apesar de ter representado importantes alterações em direção à maior sustentabilidade, pontos importantes não foram aprovados, em que destacamos a instituição de idade mínima e a limitação dos benefícios dos servidores públicos ao teto do RGPS.

Em razão do fracasso na tentativa de introdução de idade mínima, a Lei 9.876/1999 tentou garantir maior adequação das aposentadorias por tempo de contribuição (ATC) do ponto de vista atuarial, ao introduzir o fator previdenciário (FP). Trata-se da introdução de um mecanismo de ajustamento automático à demografia, já que incrementos na expectativa de sobrevida resultavam em queda nos valores dos benefícios.

Tais reformas levadas a cabo, ainda que não integralmente implementadas, revelam que a necessidade de adequações no sistema previdenciário já era conhecida[196], assim como o rápido processo de envelhecimento populacional que o Brasil passaria num futuro cada vez menos distante e seus efeitos sobre a política previdenciária. Ademais, embora houvesse relativa estabilidade no resultado previdenciário até 2014, em decorrência principalmente do aumento das receitas ilustrado no Gráfico 2, a despesa já apresentava forte crescimento. No entanto, entre 2000 e 2016 foram propostas reformas que impactaram apenas as regras do RPPS da União ou promoveram alterações marginais[197], não afetando de maneira significativa a trajetória de evo-

196. Tafner e Giambiagi (2007), por exemplo, já alertavam para a necessidade de reforma e propunham alterações que só vieram a acontecer em 2019, mais de 12 anos depois (e nem todas em sua integralidade).

197. A EC 41 de 2003 estabeleceu que os benefícios seriam calculados com base em todas as remunerações, além de contribuições sobre a remuneração de servidores inativos. Quanto ao RGPS, a EC 41 previu um sistema especial de inclusão previdenciária para trabalhadores de

lução da despesa, com exceção da Lei 13.135/2015, que ajustou algumas regras de pensão por morte do RGPS, mas foi ofuscada pela flexibilização do fator previdenciário.

Ao contrário, algumas alterações promovidas no período representaram impacto muito negativo para o equilíbrio atuarial do sistema. Em especial, cabe destacar a criação da figura do microempreendedor individual (MEI), analisado no Capítulo 11 deste livro, e a regra 85/95 progressiva, de que trata a próxima seção. Além do desafio à sustentabilidade decorrente do envelhecimento populacional, o surgimento de novas formas de trabalho também cria possíveis riscos ao financiamento da previdência. Nesse contexto, uma regulamentação cuidadosa e sistêmica delas é fundamental para evitar, ou pelo menos atenuar, os referidos riscos ao financiamento.

Assim, apenas em dezembro de 2016, com o encaminhamento da PEC 287, retomaram-se discussões mais significativas sobre alterações nas regras previdenciárias com impacto mais significativo sobre a despesa. O amadurecimento dessas discussões e o encaminhamento da PEC 6, em 2019, levaram à aprovação da EC 103/2019, que, a despeito de seu impacto relevante sobre a evolução da despesa[198], ainda deixou lacunas importantes.

Nota-se que questões discutidas desde 1995, como a introdução de idade mínima para o RGPS, vieram a ser aprovadas apenas em 2019, mais de duas décadas depois, mas com longas regras de transição. As

baixa renda, que resultou na criação do MEI (analisado no Capítulo 11 deste livro). A EC 70, de 2012, alterou as regras de aposentadoria por invalidez no serviço público. A Lei 12.618, de 2018, deu fim à aposentadoria integral dos servidores públicos ingressos a partir de 2013. Por fim, a Lei 13.135, de 2015, estabeleceu regras mais rígidas para a concessão de pensão por morte, como estabelecimento de carência, tempo mínimo de casamento e fim da concessão do benefício de forma vitalícia, independentemente da idade do cônjuge.

198. Embora não sejam diretamente comparáveis, projeções fiscais de longo prazo apontavam pra despesa do RGPS em 16,75% do PIB, de acordo com o Anexo VI do PLDO 2019, reduzidas para 13,9% após a aprovação da reforma, conforme Anexo IV.5 do PLDO 2022, uma diminuição de quase 3,3 p.p. do PIB.

referidas regras de transição aplicam-se a todos os segurados filiados a Previdência até a data de entrada em vigor da Emenda, ou seja, novembro de 2019. Nesse sentido, a correção de rumos previdenciários é sempre muito lenta, o que eleva o custo da inação.

A título de exemplo, um homem com 18 anos já filiado ao RGPS, antes da reforma de 2019, poderá se aposentar com 62 anos em 2063[199]. De forma similar, uma mulher já filiada ao RGPS antes da reforma, com 18 anos, ainda poderá se aposentar em 2060 com 59 anos. Apesar de hipotéticos, esses exemplos revelam que o trajeto até as idades mínimas de 65/62 anos de aposentadoria é muito longo. Também denota o problema associado à exclusão, por parte do Congresso, da proposta de ajuste à demografia explicitado na PEC 6/2019, o que permitiria incrementos automáticos às idades de acesso à aposentadoria.

Assim, verificamos que reformas previdenciárias têm grande lapso de tempo entre a identificação do problema e a efetiva aprovação de legislação corretiva. Uma vez aprovada a reforma, ainda há demora para que seus efeitos sejam integralmente materializados. Por esse motivo, a inação do governo no período de 2000 a 2016 para promover alterações mais profundas nas regras previdenciárias já constitui erro grave, que impactará não apenas as gerações presentes, mas também futuras.

Na realidade, esse período não foi marcado apenas por inação, mas por medidas que, do ponto de vista exclusivo do equilíbrio financeiro e atuarial, afetaram negativamente o RGPS. Entre 2003 e 2015, é possível contabilizar pelo menos dez mudanças legislativas que impactaram negativamente o equilíbrio financeiro do regime[200].

---

199. Considerando a regra de transição estabelecida no artigo 16 da EC 103/2019, que exige soma de idade e tempo de contribuição de 105 para homens e 100 para mulheres. Os exemplos consideram densidade contributiva de 100%.

200. As dez mudanças legislativas citadas são: 1) Lei 10.666/2003; 2) Lei Complementar 123/2006; 3) Lei 11.718/2008; 4) Lei Complementar 128/2018; 5) Lei 12.470/2011; 6)

De fato, os sucessivos déficits primários da União observados desde 2014 têm como causa principal o resultado previdenciário, conforme demonstra a Tabela 2. Considerando apenas receitas e despesas não previdenciárias, o resultado primário teria sido positivo em todo o período.

Tabela 2: Resultado primário, resultado previdenciário e resultado primário sem previdência — União — R$ bilhões

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Resultado primário	-23,48	-120,50	-161,28	-124,26	-120,22	-95,06	-313,59
Resultado Previdência	-117,61	-151,72	-219,87	-262,55	-274,48	-308,68	-345,21
Resultado RGPS	-56,70	-85,82	-149,73	-182,45	-195,20	-213,18	-259,13
Resultado RPPS U	-29,67	-31,20	-33,60	-38,46	-36,81	-46,66	-38,78
Resultado SPSMFA	-31,24	-34,70	-36,53	-41,65	-42,48	-48,84	-47,30
Resultado primário sem previdência	94,13	31,22	58,59	138,29	154,26	213,61	31,62

Fonte: Resultado do Tesouro Nacional e RREO. Obs.: o resultado primário de 2020 desconsidera créditos extraordinários de R$ 429,5 bilhões decorrentes da pandemia da Covid-19.

Isso reforça o argumento de que a previdência tem consumido cada vez mais recursos que poderiam ser destinados a políticas com maior potencial de induzir o crescimento econômico e reduzir a desigualdade[201].

Lei Complementar 142/2013; 7) Lei 12.873/2013; 8) Lei Complementar 150/2015; 9) Lei 13.146/2015; 10) Lei 13.183/2015.

201. Os Informes de Previdência de maio e junho de 2020, publicados pela Secretaria de Previdência, apresentam relevante esforço de síntese dos resultados da literatura sobre adequação e desigualdade na política previdenciária.

De fato, ao analisar as curvas de concentração de renda por fonte, Soares e Bloch (2020) demonstram que a previdência não tem atingido seu objetivo de reduzir a desigualdade social, já que reproduz quase perfeitamente a distribuição de renda do país. Uma transferência é progressiva quando seu coeficiente de concentração é inferior ao coeficiente de Gini[202], no entanto, a previdência apresenta índice de concentração ligeiramente superior, de 0,544 ante 0,540. No caso dos RPPS, Silveira et al. (2020) mostram que os RPPS concentram 73% de suas transferências no décimo mais rico e, dessa forma, contribuem sobremaneira para o agravamento da concentração de renda. O coeficiente de concentração do RPPS é de 0,82, ou seja, altamente regressivo[203].

Mais ainda, esses sucessivos *déficit* elevaram substancialmente a dívida, que saltou de 56,3% do PIB em 2014 para 74,3% em 2019[204], e será financiada pelas gerações futuras, que também serão responsáveis por custear despesas previdenciárias correntes cada vez maiores. A crise gerada pela pandemia da Covid-19 agravou a crise econômica e fiscal que se iniciou a partir de 2014, tendo em vista a combinação de forte retração econômica, queda nas receitas fiscais, aumento das demandas e dos gastos sociais que, em conjunto, acentuaram o crescimento da dívida pública, que chegou a 88,8% do PIB em dezembro de 2020.

2.2 REGRA 85/95 PROGRESSIVA

Para além da inação, políticas equivocadas foram adotadas no período recente, destacando-se a adoção da regra de cálculo 85/95 progressiva.

202. Instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Quanto maior, pior é a distribuição de renda.

203. Estudo feito a partir dos dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2017 e 2018.

204. Dívida bruta do governo geral, conforme dados do Banco Central.

Durante a tramitação da MP 664 (convertida na Lei 13.135/2015), que buscava ajustes básicos nas regras de pensão por morte, o Congresso Nacional flexibilizou significativamente a aplicação do fator previdenciário (FP). Pela emenda aprovada pelo Congresso, caso a soma de idade e tempo de contribuição fosse 85 para mulheres ou 95 para os homens, não seria aplicado o FP, o que na prática representava um aumento expressivo no valor dos benefícios, o fim da lógica atuarial na concessão das aposentadorias por tempo de contribuição (ATC) e a destruição do mecanismo de ajustamento automático à demografia (Costanzi, Fernandes e Ansiliero, 2018).

Embora tenha vetado a proposta, o Executivo apresentou a MP 676/2015 (convertida na Lei 13.183/2015), que mantinha a regra 85/95, aumentando-a progressivamente para 90/100 até 2022. Durante a tramitação no Congresso Nacional, a progressão ficou ainda mais lenta, alcançando 90/100 apenas em 31/12/2026. Cabe destacar que, no período de 2000 a 2014, o FP gerou redução da despesa estimada em cerca de R$ 102 bilhões[205]. Portanto, a nova legislação fragilizou uma ferramenta eficaz de contenção de custos.

Como mostram Costanzi, Fernandes e Ansiliero (2018), a regra 85/95 progressiva criou situações em que, para mulheres, com apenas um ano de postergação, seria possível elevar o valor inicial do benefício em 55,8%. O fluxo acumulado de benefícios, em valor presente, iria aumentar 48%[206]. Para homens, o efeito não foi muito diferente: com apenas dois anos e meio de postergação seria possível obter um aumento no valor do benefício de 44,5%, com aumento do fluxo acumulado de benefícios, em valor presente, de 24,2%[207].

No período de 2015 a 2019, foram concedidas cerca de 566 mil ATCs sem aplicação do FP. O valor médio desses benefícios foi

205. Valores estimados a preços de dezembro de 2020, corrigidos pelo INPC.

206. Usando taxa de juros ou de desconto de 3% ao ano.

207. Usando taxa de juros ou de desconto de 3% ao ano.

49,9% superior ao daqueles que tiveram a aplicação do fator. Essa diferença representa incremento da despesa anual para o RGPS da ordem de R$ 6,9 bilhões. A idade média da ATC, no ano de 2019, foi de 54,8 anos, que demonstra a precocidade que prevalecia antes da reforma de 2019 e cujo ajuste ocorrerá de forma gradual. Nessa idade, em 2019, a expectativa de sobrevida, para ambos os sexos, era de 27,5 anos, de tal sorte que essa diferença anual, mantida por esse período, acumularia um incremento da despesa da ordem de R$ 188,7 bilhões[208].

Felizmente, com a EC 103, a sangria fiscal gerada pela regra 85/95 progressiva foi estancada, tendo em vista que com o estabelecimento gradual das idades mínimas de 65/62 anos, o FP deixou de ser aplicado, exceto em uma regra de transição temporária e no caso de direito adquirido. Contudo, o caso da Lei 13.183/2015 mostra uma fragilidade institucional, a qual permite que sejam tomadas medidas que aumentem de forma expressiva a despesa previdenciária sem qualquer preocupação com seus impactos de médio e longo prazo e sobre a carga tributária das futuras gerações.

Como os benefícios de aposentadoria têm uma longa duração, em especial quando concedidas de maneira precoce — como ocorre no Brasil, qualquer alteração nas regras ou no valor do benefício podem gerar incrementos nas despesas por várias décadas. Nesse sentido, cabe salientar que a MP 676/2015, origem da nova regra 85/95, foi apresentada sem estimativa de impacto, apenas alegando a urgência em

208. A estimativa foi calculada de forma agregada e a diferença de valor também decorre de diferenças de pontuação (em geral, aqueles sem fator têm um pouco mais de idade e/ou tempo de contribuição), de modo que o valor não é muito preciso, mas traz informações sobre a ordem de grandeza do prejuízo fiscal gerado pela regra. Costanzi, Fernandes e Ansiliero (2018) apresentam estimativas mais precisas, mas que se referem apenas aos primeiros 25 meses de funcionamento da regra (2015 a 2017), com impacto de R$ 54,7 bilhões, considerando o aumento no valor inicial do benefício e a expectativa de sobrevida do beneficiário.

razão da necessidade de se opor a proposta ainda mais gravosa aprovada pelo Congresso e vetada pelo Executivo[209].

Para além do ponto de vista fiscal, cabe enfatizar que o público beneficiário das ATCs é justamente aquele de maior escolaridade e maior estabilidade no mercado formal de trabalho e, portanto, de maior renda e que com frequência acumula benefício e renda do trabalho formal (Costanzi e Ansiliero, 2017). O impacto negativo sobre a distribuição de renda também é salientado por Penafieri e Afonso (2013), para quem a regra 85/95 proporcionaria valores de benefícios mais generosos.

Nesse sentido, estimativas da Secretaria de Previdência (CMAP, 2021) revelam descontinuidades nas taxas de reposição (TR)[210] dos benefícios do RGPS ao redor das pontuações 85/95. Para mulheres que decidiram se aposentar por tempo de contribuição contabilizando 84 pontos na soma de idade e tempo de contribuição, a TR média ficou em 74,6%; já para as que se aposentaram apenas quando contabilizaram 85 pontos, a TR atingiu a média de 92,3%. Quanto aos homens que se aposentaram pelo fator, conseguiram repor 83,9% de sua renda pré-aposentadoria, enquanto quem somou os 95 pontos, repôs 96,8%.

2.3 ELEVADA JUDICIALIZAÇÃO DOS BENEFÍCIOS

A análise das causas do elevado crescimento da despesa previdenciária e com BPC não pode deixar de lado a excessiva judicialização dos benefícios, tendo em vista que concessões judiciais já chegam a quase

209. Prevista no PL de Conversão 4, de 2015, que era 85/95 sem progressão. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Exm/Exm-MP%20676-15.pdf (acesso em: 30 mai. 2021).

210. A Taxa de Reposição (TR) consiste na relação entre os rendimentos obtidos posterior e anteriormente à aposentadoria e é indicador ligado de forma direta ao objetivo primário dos sistemas previdenciários de suavização da renda quando da aposentadoria. Na prática, é calculada com frequência pela divisão entre o valor do primeiro benefício recebido e a renda do trabalho no período anterior.

13% do total de concessões do INSS[211]. De acordo com estimativas da Associação dos Juízes Federais do Brasil (Ajufe), o custo operacional da judicialização contra o INSS ultrapassa R$ 4,67 bilhões[212].

Tal fenômeno, além de afetar a sustentabilidade dos regimes, também gera inequidades na aplicação de regras entre regiões. Nota-se que a concessão judicial de benefícios não cria obrigação de que todas as regras sejam observadas, permitindo que a implementação do benefício ocorra sem necessidade de atendimento a critérios definidos para a concessão administrativa[213] (CMAP, 2020).

É legítimo o controle pelo Judiciário da legalidade dos atos administrativos, contudo, observa-se uma judicialização excessiva e crescente da temática previdenciária. A análise das concessões judiciais de benefícios operacionalizados pelo INSS revela que sua participação saltou de 1%, em 2001, para 13% em 2020 (Costanzi et al., 2021), v. Gráfico 3. Os autores demonstram que enquanto as concessões totais apresentaram crescimento médio de 2,85% a.a. nesse período, as concessões judiciais cresceram em média 17,5% a.a. O direito previdenciário é o tema mais ajuizado na Justiça Federal, e já alcança mais de 3,5 milhões de novos casos por ano[214].

A judicialização não é focalizada em benefícios específicos, mas abrange as mais diversas espécies de benefícios previdenciários, como o auxílio por incapacidade temporária ao trabalho (o chamado

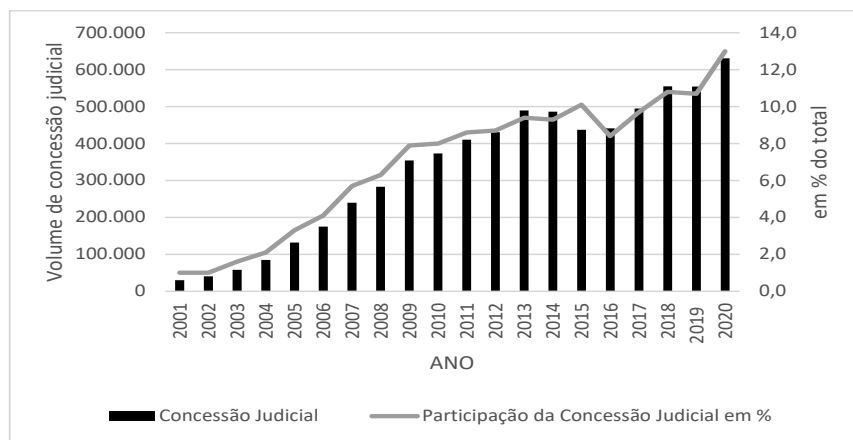
211. Dados de 2020, de acordo com informações do Suibe/Dataprev.

212. Estudo técnico da Ajufe, de 11 de agosto de 2019, conforme informações do CMAP (2020).

213. Como exemplo, nota-se que o critério de renda para acesso ao BPC vem sendo sistematicamente descumprido. A existência de Ações Civis Públicas (ACP) que permitem o desconto de valores de medicamentos e tratamentos de saúde da renda familiar, associado à ausência de regras sobre a forma como deve-se dar esse desconto, fazem com que o critério não seja observado em muitos casos.

214. 88% dos casos concentram-se na Justiça Federal e no STJ, tendo em vista que, no geral, a competência para julgar as ações propostas contra o INSS é na primeira, por força do art. 109 da Constituição. O valor considera recursos e processos do mesmo CPF.

auxílio-doença), a aposentadoria por incapacidade permanente (invalidez), a aposentadoria por idade, a aposentadoria por tempo de contribuição, a aposentadoria especial, o salário família, o salário-maternidade, a pensão por morte, bem como o BPC.

Gráfico 3: Evolução das concessões judiciais do INSS — 2001 a 2020

Fonte: INSS/Síntese.

A despesa com emissão de benefícios judiciais também cresceu, como esperado, de forma acelerada no período de 1995 a 2020: saltou, em valores reais a preços de dezembro de 2020, de menos de R$ 1 bilhão em 1995 para um patamar em torno de R$ 80 bilhões nos anos de 2019 e 2020. O crescimento anual médio foi de quase 20% a.a. nesse período. Ademais, esses valores consideram apenas a despesa com emissão judicial (sem considerar aquelas decorrentes de Ações Civis Públicas — ACPs, aplicadas administrativamente pelo INSS) e não levam em consideração os gastos com sentenças judiciais. Essa última cresceu de R$ 6,5 bilhões, em 2009, para R$ 19,9 bilhões em 2020, ou seja, triplicou em termos nominais. Em valores reais, o incremento médio anual no período foi de 4,8% a.a.

Tal processo decorre tanto de insuficiências da análise administrativa como da expansão da atuação do Judiciário, que não se restringe

ao controle e revisão (CNJ, 2020). Em especial, destaca-se que, muitas vezes, o Judiciário realiza análises caso a caso[215] (CNJ, 2020). Esse processo também tem como causa características da legislação (tendo em vista que o direito previdenciário é regulado por um sistema de regras complexo e extensivo) e da realidade socioeconômica do país.

Chama atenção que esse comportamento explosivo que compreende meados da década de 1990 até o momento atual tenha ocorrido em um período em que, estruturalmente, houve melhora das condições de atendimento e operacionais do INSS por causa dos ganhos de eficiência decorrentes da incorporação de avanços na tecnologia da informação. Mesmo reconhecendo a complexidade das causas desse processo, que incluem o maior acesso ao Judiciário, tal realidade parece indicar para uma expansão do chamado ativismo judicial e a necessidade de debater formas mais eficazes de aprimorar a defesa judicial da União.

Também é importante destacar que os Tribunais Regionais Federais da 4ª e da 5ª região apresentam o maior número de processos ajuizados (54% do total de casos de direito previdenciário da Justiça Federal), apesar de as unidades federativas atendidas possuírem menos de 30% da população. A justificativa para tanto reside no fato de que esses são os tribunais com maior percentual de decisões procedentes ou parcialmente procedentes (mais de 60% do total)[216].

Iniciativas recentes, como a EC 103, que restringiu a competência delegada a causas em que a comarca de domicílio estiver a mais de 70 km da vara federal, e a Lei 13.876, que alterou aspectos da competência delegada à Justiça Estadual, tendem a reduzir decisões discrepantes.

A EC 103/2019, no entanto, não promoveu simplificação da legislação, que poderia contribuir para a redução da judicialização. Ao

215. A decisão do STF que flexibilizou o critério de renda do BPC, por exemplo, não criou uma lista exaustiva de casos que deveriam ser observados conjuntamente à renda, cabendo uma avaliação caso a caso ao juiz. Isso traz elevada discricionariedade às decisões da justiça.

216. Conforme dados apresentados em CNJ (2020).

contrário, apenas no RGPS há previsão de quatro regras de transição para aposentadoria por tempo de contribuição, fora a regra de transição da aposentadoria por idade e a regra permanente.

O tratamento dessa temática é de fundamental importância para gerar maior igualdade na aplicação das regras previdenciárias e contribuir para a sustentabilidade dos regimes, em especial do RGPS. De qualquer forma, deveria ficar claro que uma maior permissividade do judiciário acaba afetando positivamente a lucratividade da indústria advocatícia, o que tende a gerar uma maior alocação de recursos para o setor e para busca incessante de novas teses que possam representar novos ganhos financeiros aos pleiteantes.

2.4 BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

A Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) previa inicialmente a necessidade de o idoso contar com 70 anos ou mais de idade para obter o BPC. No entanto, o Decreto 1.744/95 reduziu a idade para 67 anos a partir de 1998 e para 65 anos a partir de 2000. Tal redução foi efetivada pelo Estatuto do Idoso (Lei 10.741/2003). As alterações ocorreram na contramão do que se esperava, tendo em vista o envelhecimento populacional em curso no país e do aumento da expectativa de sobrevida.

Ao contrário do que foi feito no Brasil, vários países propuseram regras de acesso aos benefícios de natureza assistencial ou não contributiva menos benéficas do que as regras dos benefícios contributivos. A Grécia, por exemplo, passou a considerar os ativos acumulados, além da renda, para avaliar se o indivíduo é elegível ao benefício assistencial. Já a Argentina exige que o beneficiário idoso tenha pelo menos 70 anos de idade, além de o benefício possuir valor reduzido em relação à aposentadoria mínima do regime contributivo. Considerando 20 países da América Latina e Caribe, o valor das aposentadorias não contributivas ficou em 16,3% da renda *per capita*, enquanto o BPC,

no caso brasileiro, era o que apresentava a maior relação (33%), quase o dobro da média da região (OCDE, BID e Banco Mundial, 2014)[217].

O BPC do idoso pode ser interpretado como um pilar zero, de natureza assistencial, da previdência no Brasil, o qual possui objetivo primordial de alívio da pobreza. No entanto, é importante que o desenho da política previdenciária entre seus distintos pilares seja bem definido para que os benefícios não contributivos não concorram com os contributivos. Com a mesma idade de acesso da aposentadoria por idade, no caso dos homens, e com valor igual ao piso previdenciário, o BPC pode trazer eventual desincentivo para que as pessoas se formalizem e contribuam para a previdência, ainda que o BPC não tenha abono anual (13º) nem gere pensão por morte. Tentativas recentes de adequação do benefício não prosperaram no Congresso Nacional.

2.5 ELEVADA FRAGMENTAÇÃO DE REGRAS

Um problema que persistiu ao longo das alterações refere-se à elevada fragmentação de regras e à existência de diferentes regimes ou critérios de concessão para categorias distintas de trabalhadores, situação que perdura desde o efetivo início da implementação da política previdenciária no país[218]. A Lei Eloy Chaves (Decreto 4.682/1923), que definiu as bases legais e conceituais sobre as quais se estabeleceu a previdência no Brasil, tinha como princípio básico que ela não deveria ser estendida a amplas categorias sociais, mas concedidas a grupos específicos que exerciam determinada atividade (Nogueira, 2012).

Por meio desse dispositivo legal, foram criadas as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), dirigidas aos empregados das empresas de estradas de ferro. Em 1933, elas foram substituídas por um novo elemento

217. V. OCDE, BID e Banco Mundial (2014). Panorama dos Sistemas Previdenciários na América Latina e Caribe.

218. Conforme Nogueira (2012), iniciativas existentes até a década de 1920 tiveram âmbito muito limitado e poucas vezes alcançaram implementação concreta.

organizacional, os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), que se ligavam a categorias profissionais e não mais a empresas específicas.

Assim, embora a Constituição vede a adoção de critérios diferenciados para a concessão de benefícios (§1º do art. 201 e §4º do art. 40), a instituição de novos regimes próprios de previdência social (§ 22 do art. 40) e a caracterização por categoria profissional ou ocupação (§4º-C do art. 40, inciso I do §1º do art. 201), ainda permanecem regras diferentes para professores, agentes penitenciários, agentes socioeducativos, policiais, militares[219]. Além dessas categorias profissionais, também existem regras distintas para deficientes e trabalhadores sujeitos a agentes nocivos.

Ademais, apesar de ter aproximado as regras do RGPS e do RPPS da União, a EC 103/2019 ainda mantém a diferenciação entre os regimes voltados a trabalhadores privados e servidores públicos. Tal fragmentação provavelmente tem origem na necessidade de atração de servidores, em que os regimes próprios eram tratados como acessórios da política de pessoal dos entes, e as aposentadorias eram consideradas benesses em decorrência dos serviços públicos prestados (Calazans e Caetano, 2013).

Em especial, é importante destacar que as regras de transição ainda serão aplicadas por muito tempo, de modo que regras diferentes entre RGPS e RPPS da União serão observadas por algumas gerações. Por exemplo, os servidores ingressos antes de 2003 mantêm seu direito à integralidade e paridade. A diferenciação entre essas categorias tem contribuído para tornar o sistema previdenciário regressivo.

Os indicadores de adequação são usualmente computados para fazer inferência sobre os aspectos distributivos de um sistema previdenciário a partir da comparação entre indivíduos ou grupos. Como exemplo, a taxa de reposição (TR) compara os valores de

219. A Lei 13.954/2019 explicitou que os militares não estão sujeitos a regime de previdência, mas a sistema de proteção social, distanciando ainda mais essa categoria dos trabalhadores civis.

aposentadoria com a renda anterior à aposentadoria e a taxa interna de retorno (TIR) compara o fluxo de benefícios com o de contribuições[220]. É desejável que os indicadores sejam inversamente proporcionais à renda, de maneira que as diferenças de rendimentos entre trabalhadores sejam atenuadas após a aposentadoria, e o objetivo redistributivo de um sistema previdenciário seja atendido.

A Tabela 3 mostra que, enquanto o RGPS apresenta características progressivas, com redução da TR e da TIR e aumento da renda dos segurados daquele mesmo regime, o RPPS da União apresenta características regressivas. A comparação entre os dois regimes também revela TR bem superiores para o RPPS da União em relação ao RGPS.

Tabela 3: Taxa de Reposição (TR) e Taxa Interna de Retorno (TIR) — RGPS e RPPS da União (%) para aposentadorias concedidas em 2018 por quartil de renda

	TR		**TIR**	
Quartil de renda	**RGPS**	**RPPS**	**RGPS**	**RPPS**
1º	114,4	97,0	12,0	4,2
2º	94,6	102,0	8,4	4,4
3º	78,4	97,4	5,5	5,0
4º	56,7	107,0	3,3	5,5
Total	88,5	100,5	7,7	4,7

Fonte: CMAP (2021). Secretaria de Previdência.

Quanto aos RPPS, destaca-se a existência de cerca de 2.150 entes que têm regime próprio, com possibilidade de diferentes regras de acesso, cessação e cálculo de benefícios previdenciários. Essa elevada fragmentação sem dúvida favorece desigualdades intermuniciapais, e também intramunicipais, já que os trabalhadores da iniciativa privada

220. Como a TR não considerou a média salarial, mas apenas os 12 meses anteriores à aposentadoria, e a TIR considera todo o período contributivo, há uma redução da correlação entre ambas.

estão sujeitos às regras do RGPS. Ademais, dificulta-se a fiscalização da gestão desses regimes, e em especial a verificação de seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Neste contexto, parece fundamental destacar que, em que pese os avanços da EC 103/2019, aspectos muito importantes da proposta original da PEC 6/2019 foram alterados na tramitação do Congresso Nacional. Uma mudança negativa foi a exclusão dos servidores públicos estaduais e municipais da reforma de 2019, que cria um risco grave de falta de padronização das regras dos regimes previdenciários dos servidores públicos. Embora até se tenha construído uma proposta para tratar do assunto (a PEC 133/2019, também denominada PEC paralela), ela não avançou e apresenta medidas com grave risco para o sistema previdenciário brasileiro. Nota-se que o *deficit* atuarial dos RPPS de estados e municípios está estimado em mais de 40% do PIB[221] e as despesas com previdência já consomem parcela elevada da despesa corrente dos entes[222].

Outro aspecto foi a exclusão da proposta de modificações na previdência rural. No âmbito do RGPS, os homens rurais podem se aposentar cinco anos mais cedo do que os urbanos (65 x 60 anos) e, no caso das mulheres, essa diferença elevou-se de cinco para sete anos (62 x 55 anos). Ainda que os segurados especiais rurais contribuam por meio de uma alíquota aplicada sobre o valor comercializado de sua produção, o valor contribuído ou o número de contribuições realizadas ao longo da vida laboral não são condições de acesso aos benefícios do RGPS para esses segurados. Assim, há uma característica não contributiva, ou frouxamente contributiva para a clientela rural

221. Estimativas da Secretaria de Previdência para 2017.

222. De acordo com dados do Programas de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF) e informações do Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais — 2020, da Secretaria do Tesouro Nacional, a participação das despesas previdenciárias alcançou, em 2019, 18% e 8,5% da despesa corrente das unidades federativas e dos municípios, respectivamente, com forte tendência de elevação.

(Schwarzer, 2000). O resultado é que, embora responda por 20% da despesa, a clientela rural é responsável por apenas 2% da arrecadação para o RGPS. No ano de 2020, a arrecadação do RGPS rural foi suficiente para bancar apenas 6,4% da despesa total com essa clientela.

Ao contrário do que poderia indicar o senso comum, essa diferenciação a favor do setor rural não se justifica do ponto de vista previdenciário. Como vemos em Santos et al. (2020), no período de 1999 a 2018 houve uma forte tendência de convergência das idades médias de óbito de beneficiários de aposentadoria por idade urbana e rural, denotando que, na atual conjuntura, não há como justificar uma idade menor para os trabalhadores rurais por questões demográficas ou de expectativa de sobrevida (Gráfico 4). Albuquerque (2020), ao analisar os dados do Censo de 2010, também mostrou que em todas as idades as expectativas de vida dos indivíduos residentes em áreas rurais foram superiores às obtidas para a área urbana, tanto dos homens quanto das mulheres[223].

Ademais, essas diferenças entre as clientelas urbana e rural geram espaço para comportamentos oportunistas e possíveis irregularidades[224]. As reformas previdenciárias levadas a cabo no Brasil, contudo,

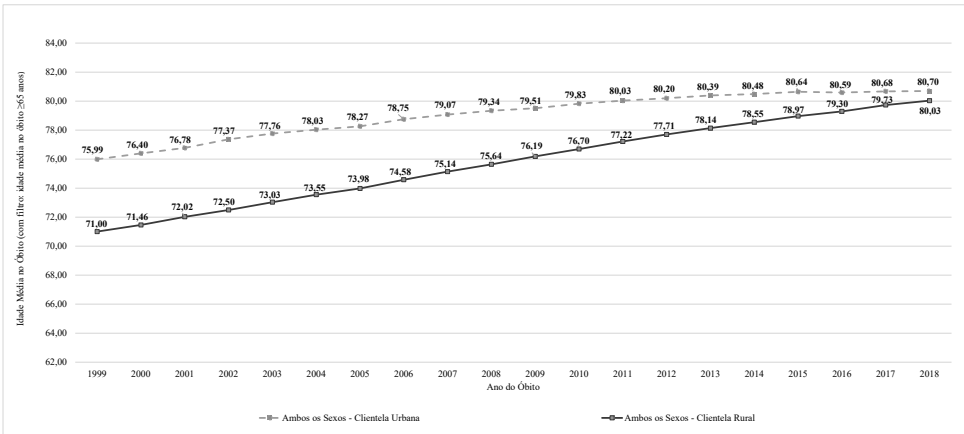
---

223. Claro, contudo, que neste caso, a expectativa de vida foi estimada considerando o local de residência e não o conceito de urbano e rural previdenciário. De qualquer forma, mostra que a realidade é diferente do senso comum e coloca luz sobre a importância de que esses aspectos técnicos sejam levados em consideração no desenho da política previdenciária para a clientela rural.

224. Outro fator alterado no Congresso que tem contribuído para fraudes e irregularidades refere-se à introdução do descarte de contribuições que poderiam reduzir o valor do benefício. O descarte, associado à não aplicação do divisor mínimo (§2º, art. 3º, Lei 9876/99) criou a possibilidade de que, com apenas uma contribuição após julho de 1994, o segurado aumentasse sobremaneira o valor do seu benefício. Considerando apenas as aposentadorias por idade concedidas no período de novembro de 2019 a junho de 2021, o impacto é de cerca de R$ 19 bilhões (Dataprev, 2021), levando em conta a expectativa de duração dessas referidas aposentadorias. Contudo parte significativa desse impacto (cerca de R$ 16 bilhões) decorre da interpretação jurídica de que o divisor não teria sido recepcionado pela EC 103/2019. A referida Emenda de modo efetivo não manteve, de forma explicita, o divisor, mas também não o revogou explicitamente.

não foram capazes de promover a igualdade na idade de concessão e mecanismos que garantam caráter efetivamente contributivo à clientela rural. Mesmo nesse contexto de forte desequilíbrio, as alíquotas da previdência rural foram reduzidas por meio da Lei 13.606/2018. Dessa maneira, torna-se imperiosa a necessidade de buscar mecanismos para trazer maior sustentabilidade à previdência rural.

Gráfico 4: Idade média de óbito — aposentadorias por idade urbanas e rurais — RGPS — 1998 a 2018

Idade Média no Óbito (com filtro: idade média no óbito ≥65 anos)
Ano do Óbito
Ambos os Sexos - Clientela Urbana: 75,99 76,40 76,78 77,37 77,76 78,03 78,27 78,75 79,07 79,34 79,51 79,83 80,03 80,20 80,39 80,48 80,64 80,59 80,68 80,70
Ambos os Sexos - Clientela Rural: 71,00 71,46 72,02 72,50 73,03 73,55 73,98 74,58 75,14 75,64 76,19 76,70 77,22 77,71 78,14 78,55 78,97 79,30 79,73 80,03

Fonte: Santos et al. (2020). Com objetivo de harmonizar as diferentes idades de aposentadoria (variando de 55 a 65 anos), foram consideradas apenas as mortes com 65 anos ou mais de idade.

A existência de diversas regras para diferentes categorias profissionais e de trabalhadores foge à tendência observada no resto do mundo. Em particular, de todos os países da OCDE, apenas quatro ainda mantêm um esquema inteiramente separado para servidores civis: Bélgica, França, Alemanha e Coreia. O que prevalece no âmbito da OCDE é a igualdade entre os servidores públicos e trabalhadores privados, havendo 17 países que não têm nenhum esquema especial em separado e outros quatro com separação institucional, mas benefícios similares. Outros dez países têm um regime integrado, mas apresentam benefícios distintos em relação ao setor privado (OCDE, 2016).

3. CONCLUSÕES

O Brasil gasta muito com previdência, mas a despeito dos riscos associados à sustentabilidade do sistema previdenciário, o país não tem sido capaz de atender a alguns de seus objetivos. Por um lado, mostra nível relativamente elevado de cobertura e de suficiência, mas acaba exibindo problemas de adequação e principalmente de sustentabilidade. Em relação à adequação, ao contrário de redistribuir renda, a previdência brasileira tem sido responsável por aumentar sua concentração, em especial, por conta dos RPPS. Além disso, a despeito dos elevados gastos, persistem lacunas de cobertura, principalmente em relação aos trabalhadores por conta própria e domésticos, além do elevado volume de empregados sem carteira de trabalho.

Apesar da ampla reforma realizada em 2019, que representou importantes avanços na direção da sustentabilidade em médio e longo prazo do regime previdenciário brasileiro, ainda persistem grandes desafios. Em especial, apontamos aqui mudanças na legislação que representaram contrarreformas, responsáveis por agravar o desequilíbrio atuarial e as iniquidades previdenciárias. Também ressaltamos o fato de que há grande lapso de tempo entre a identificação de problemas e a sua solução: a inação é também uma contrarreforma.

Reformas adicionais em direção à maior sustentabilidade serão cruciais e não podem demorar a ser discutidas e implementadas. Entre os elementos a se observar, devem constar revisão automática da idade mínima de aposentadoria, aumento da idade da aposentadoria rural e debate sobre reestruturação do RGPS rural, convergência entre idades mínimas de homens e mulheres, convergência mais rápida entre regras do RGPS e RPPS da União, bem como entre os RPPS dos entes subnacionais e o RGPS, e mudanças nas regras do BPC. Distorções relativas ao regime de MEI e no sistema de proteção social dos militares também precisam ser revistos, conforme análise feita nos Capítulos 11 e 12 deste livro.

Alterações futuras também deverão levar em conta objetivos associados ao sistema de seguridade social brasileiro, principalmente quanto à necessidade de buscar maior equilíbrio entre as diferentes vertentes de cobertura, como de crianças e idosos. Ainda restam muitos desafios e problemas a serem enfrentados e uma nova reforma da previdência será necessária sem grande demora para buscar conciliar sustentabilidade, alta cobertura, suficiência e efeitos positivos na distribuição de renda, em associação com a construção de um sistema de proteção social mais equilibrado durante todo ciclo de vida. O histórico, contudo, mostra que evitarmos contrarreformas e as armadilhas da inação já exigirá bastante esforço.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARR, N.; DIAMOND, P. The economics of pensions. In: **Oxford Review of Economic Policy,** 22(1), 2006. Disponível em: https://doi.org/10.1093/oxrep/grj002.

BARR, N. **Economics of the welfare state**. Oxford University Press, 2012.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais/Insper**. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio-Final-INSPER_2020-10-09.pdf.

CALAZANS, F.F.; CAETANO, M. A. **A política regulatória contemporânea dos regimes de previdência do funcionalismo público no Brasil: avanços, limitações e propostas**. Brasília: Ipea, 2013. Texto para Discussão, n. 1838.

CMAP. **Relatório de Avaliação — Benefícios Previdenciários Urbanos**. Secretaria de Previdência. Ciclo 2020-2021.

CMAP. **Relatório de Avaliação — Judicialização dos Benefícios Administrados pelo INSS**. Ciclo 2019-2020.

COSTANZI, R.; ANSILIERO, G. **Impacto fiscal da demografia na Previdência Social**. *Brasília: Ipea, 2017.* Texto para discussão nº 2.291. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2291.pdf.

COSTANZI, R. et. al. **Evolução das concessões judiciais de benefícios do INSS**. Informe de Previdência Social, jun. de 2021.

COSTANZI, R.; FERNANDES, A.; ANSILIERO, G. **O princípio constitucional de equilíbrio financeiro e atuarial no Regime Geral de Previdência Social: tendências recentes e o caso da regra 85/95 progressiva**. Ipea, 2018. Texto para discussão nº 2.395. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/20072018td_principioconstitucional_web.pdf.

DATAPREV. **Alguns impactos financeiros da EC 103 em aposentadorias e benefícios por incapacidade até junho de 2021**. Relatório Técnico 009/2021, jul. 2021.

MERCER. **Mercer CFA Institute Global Pension Index 2020**. Disponível em: https://www.mercer.com.au/content/dam/mercer/attachments/private/asia-pacific/australia/campaigns/mcgpi-2020/MCGPI-2020-full-report-1.pdf.

NAGAMINE, R. **Reformas nos regimes de previdência de servidores públicos civis na OCDE e PEC 287 no Brasil**. Boletim Informações Fipe, fev. 2017.

NOGUEIRA, N. G. O. **Equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado**. Col. Previdência Social, Ministério da Previdência Social, 34, 2012.

OECD. **OECD Pensions Outlook 2016**. **Chapter 6. Civil service pensions: toward a unified system with the private sector**. Dezembro de 2016. Disponível em: http://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-pensions-outlook-2016/civil-service-pensions-toward-a-unified-system-with-the-private-sector_pens_outlook-2016-9-en.

OCDE, BID e BANCO MUNDIAL. **Panorama dos Sistemas Previdenciários na América Latina e Caribe**, 2014. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1787/888933161872.

SANTOS, C. F. et al. **Longevidade dos aposentados e duração das aposentadorias por idade**. Informe de Previdência Social, jan. 2020. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-sobre-previdencia-social/informes/arquivos/informe-de-previdencia-janeiro-de-2020.pdf

SANTOS, R. **O discurso da "racionalidade econômica" e a racionalização na reforma da Previdência Social**. São Paulo: Universidade de S. Paulo, 2008. Tese de doutorado.

SCHWARZER, H. **Paradigmas de previdência social rural: um panorama da experiência internacional**. Brasília: Ipea, 2000. Texto para Discussão, n. 767.

SILVEIRA, F. G.; PASSOS, L; SILVA, E. G. e PALOMO, T. R. **Impacto redistributivo das transferências públicas monetárias e da tributação direta: evidências**

com a POF 2017-2018. Brasília: Ipea, 2020. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10229/1/NT_89_Disoc_ImpactosRedistriasPOF%20 2017_2018.pdf — publicação de Silveira et al. (2020).

SOARES, S.; BLOCH, C. **Impactos distributivos do financiamento dos regimes previdenciários no Brasil**. Brasília: Ipea, 2020Texto para Discussão, n. 2536.

WORLD BANK. **The World Bank pension conceptual framework**. Disponível em: https://documents1.worldbank.org/curated/en/389011468314712045/pdf/457280BRI0Box31Concept1Sept20081pdf.pdf.

CAPÍTULO 11

AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA: O CASO DO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL (MEI)

Rogério Nagamine Costanzi e Otávio Jose Guerci Sidone

INTRODUÇÃO

Em dezembro de 2008, foi aprovada a Lei Complementar 128. Entre as suas alterações, constava a criação da figura do microempreendedor individual (MEI), a qual permitiu recolhimento dos impostos e contribuições abrangidos pelo Simples Nacional em valores fixos mensais, independentemente da receita bruta por ele auferida no mês, desde que o faturamento no ano-calendário anterior não superasse R$ 36 mil ou R$ 3 mil por mês, no caso de início de atividade.

A referida Lei estipulou a contribuição do MEI num valor fixo mensal de, no máximo, R$ 51,65, correspondente à soma das seguintes parcelas: a) R$ 45,65, a título da contribuição previdenciária, na condição de contribuinte individual, e fixado, de início, em 11% do salário mínimo[225]; b) R$ 1,00, a título de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); e c) R$ 5,00, a título de Imposto Sobre Serviços (ISS). Também garantiu a isenção de diversos impostos,

225. O salário-mínimo de 2008, a partir de março daquele ano, foi de R$ 415,00.

como o Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins).

Estava inaugurada a fase de seguro com ampla cobertura previdenciária a um custo inferior a R$ 1,99 por dia, mais especificamente a exatos R$ 1,52 por dia[226].

Obviamente, a nova figura, ainda que pautada pelo objetivo meritório de inclusão previdenciária, já nascia com um desequilíbrio evidente, pois contraria o artigo 201 da Constituição Federal, que exige a observância do equilíbrio financeiro e atuarial. Infelizmente, esse importante preceito constitucional tem sido negligenciado com frequência.

Quando o MEI foi criado (legalmente em 2008, mas funcionando de fato a partir de 2009), a Constituição permitia (no § 12 do artigo 201) que leis criassem sistema especial de inclusão previdenciária. Tal autorização constitucional, contudo, era exclusiva "para atender a trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário mínimo". Portanto, a rigor, o programa do MEI deveria ter sido focalizado exclusivamente em trabalhadores de baixa renda. Contudo não é o que vem ocorrendo na prática.

Posteriormente a sua criação, o limite de faturamento foi sendo elevado. No momento em que este capítulo foi escrito estava fixado em R$ 81 mil/ano, existindo pressão política para novos incrementos desse limite.

A alíquota de contribuição para a Previdência, que já era baixa (11% do salário mínimo), foi reduzida, em 2011, para 5% do salário

226. R$ 45,65, dividido por 30 dias.

mínimo, por meio da MP 529, de 7 abril de 2011, uma decisão casuística, sem avaliação do impacto sobre o equilíbrio atuarial do RGPS.

Na exposição de motivos da referida MP, foram explicitadas estimativas de renúncias da ordem de R$ 276 milhões, em 2011, e de R$ 414 milhões, nos anos de 2012 e 2013, apenas associadas à redução da alíquota de 11% para 5%. Ou seja, mensurou-se apenas o impacto de curto prazo na arrecadação do sistema. Entretanto, o impacto adverso nas finanças da previdência, oriundo da contribuição reduzida para um nível quase simbólico, irá ocorrer conforme os beneficiários do MEI passem a acessar crescentemente benefícios temporários (auxílios) e permanentes (aposentadorias e pensões por morte) do RGPS, muitos dos quais se estenderão por várias décadas.

A combinação do aumento do limite de renda para acesso com redução das contribuições acabou por resultar tanto na piora da focalização dessa política (pelo aumento do faturamento anual, que incluiu mais pessoas fora da faixa de menor renda), como também no acréscimo dos desequilíbrios financeiros e atuariais do RGPS, já expressivos naquela época, conforme se demonstrará nas seções seguintes. No processo de conversão da MP 529/2011 na Lei 12.470/2011, o Congresso ainda ampliou aos segurados facultativos[227] a possibilidade da contribuição reduzida com alíquota de 5% do salário-mínimo.

Obviamente, é elevada a popularidade de medidas de inclusão no curto prazo. No entanto, a dinâmica previdenciária exige uma avaliação dos custos ao longo do tempo, uma vez que é da natureza do sistema previdenciário que os custos se manifestem, de forma cada vez mais intensa, muitas décadas adiante. Esse é um exemplo da natureza de ação coletiva do funcionamento da Previdência: bondades de curto prazo são muitas vezes escolhidas por criarem benefícios imediatos e

227. A categoria *segurado facultativo* refere-se à pessoa física com idade superior a 16 anos que, mesmo sem exercer atividade remunerada que a torne segurado obrigatório, decide, por interesse próprio, filiar-se ao RGPS. Abrange, por exemplo, estudantes, donas de casa e desempregados.

concentrados, ainda que acarretem elevados custos difusos para toda a sociedade no futuro.

Um argumento muito utilizado pelos defensores da medida seria o impacto positivo sobre a formalização dos trabalhadores por conta própria, os quais tradicionalmente possuem baixo percentual de contribuição previdenciária e, assim, já seriam potenciais beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC)[228], que paga um salário-mínimo mensal sem exigência de contribuição prévia. Dessa forma, poderia haver, inclusive, algum ganho na arrecadação previdenciária. Contudo tal argumentação é desarrazoada, pois a cobertura do MEI é de natureza previdenciária, e, portanto, muito superior à do BPC. O BPC não inclui abono anual (o 13º), pensão por morte e vários outros benefícios de risco, como auxílio por incapacidade temporária[229] e salário maternidade.

Portanto, mesmo sendo possível um impacto significativo de formalização de trabalhadores que, na ausência da política do MEI, satisfizesse os critérios de elegibilidade para se tornarem beneficiário do BPC, o aumento na arrecadação não seria suficiente para fazer frente àquele esperado das despesas previdenciárias associadas. Ademais, no caso das mulheres, existe a possibilidade de antecipação do benefício (62 anos na aposentadoria por idade contra 65 anos do BPC).

Além disso, existe a possibilidade de o segurado que venha aderir ao MEI não ser necessariamente um trabalhador informal não coberto pela previdência por nunca ter contribuído, e sim um segurado já contribuinte que opte pela migração ao MEI, incentivado pela potencial redução das contribuições. Ele pode até mesmo ser induzido a realizar

228. O BPC é um benefício assistencial, portanto, não exige contribuição previdenciária prévia, e foi instituído pela Lei 8.742/1993, conhecida como Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) e de valor mensal igual ao salário-mínimo, pago a pessoas idosas ou com deficiência em condição de vulnerabilidade.

229. Segundo a EC 103/2019, a nova terminologia do auxílio-doença passou a ser auxílio por incapacidade temporária.

tal mudança com o intuito de ocultar uma relação de emprego. Nesses casos, não apenas inexiste ganho em termos de proteção social, como tal processo acaba levando, sem dúvida, à fragilização do financiamento da previdência.

Dado o alto custo fiscal, seria importante que, no mínimo, essa política fosse muito bem focalizada nos trabalhadores de fato mais pobres e com pouca capacidade contributiva. Tal critério, contudo, a depender da natureza da ocupação do trabalhador, pode ser incompatível com um limite de faturamento de R$ 81 mil/ano, que conta ainda com risco de subfaturamento para a manutenção do tratamento tributário extremamente favorecido.

É necessário reestruturar o programa, tendo em vista que sua escala ganha dimensões cada vez mais elevadas. Desde a sua criação, ele já alcançou, em meados de 2021, o patamar de 12,5 milhões de pessoas inscritas[230]. A Tabela 1 mostra que, entre dezembro de 2009 e dezembro de 2020, o número de registrados atingiu cerca de 11 mihões, ou seja, uma média de 1 milhão a mais de inscritos por ano, com forte aceleração nos anos de 2019 e 2020 (mesmo antes da pandemia da Covid-19).

230. Conforme informações obtidas em:http://www22.receita.fazenda.gov.br/inscricaomei/private/pages/relatorios/relatorioMesDia.jsf o total de inscritos no MEI teria atingido cerca de 12,5 milhões (12.526.074) no dia 24 de julho de 2021. Disponível em: no site https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/empreendedor. Acesso em: 30 jul. 2021.

Tabela 1: Número de MEIs registrados e contribuintes

ANO	Estoque de MEIs inscritos em dezembro de cada ano	Variação anual de MEIs inscritos	Número médio mensal de MEIs com contribuição para a Previdência	Variação anual do número médio mensal de MEIs	Número de MEIs com pelo menos uma contribuição no ano	Variação anual de MEIs com contribuição
2009	44.188		9.631		41.922	
2010	771.715	727.527	249.756	240.125	557.540	515.618
2011	1.656.953	885.238	581.349	331.593	995.289	437.749
2012	2.665.605	1.008.652	1.013.842	432.493	1.523.131	527.842
2013	3.659.781	994.176	1.515.242	501.401	2.161.113	637.982
2014	4.653.080	993.299	1.995.951	480.709	2.854.889	693.776
2015	5.680.614	1.027.534	2.371.683	375.732	3.395.337	540.448
2016	6.649.896	969.282	2.513.796	142.113	3.469.590	74.253
2017	7.738.590	1.088.694	2.838.293	324.497	3.931.352	461.762
2018*	7.739.452*	862*	3.329.651	491.358	4.590.257	658.905
2019	9.430.438	1.690.986	3.820.127**	490.476**	5.429.304**	839.047**
2020	11.316.853	1.886.415	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados da Receita Federal, *https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/empreendedor*, Anuário Estatístico da Previdência Social (vários anos) e Sebrae (2019, 2021). N.d.= não disponível. * Em fevereiro de 2018, cerca de 1,372 mil inscrições de MEI foram canceladas por inadimplência. ** Dados preliminares e sujeitos a revisão.

Na prática, contudo, o volume de pessoas efetivamente contribuindo é muito menor do que o total de inscritos, pois o programa sempre foi caracterizado por um elevado nível de inadimplência, muitas vezes na casa dos 50%. A título de exemplo, a Tabela 1 mostra, ao final do ano de 2019, 9,4 milhões de inscritos, no entanto, o número médio mensal de MEIs contribuindo para previdência foi somente de 3,8 milhões. Naquele mesmo ano, o número de MEIs com pelo menos uma contribuição no ano era ainda menor, cerca de 5,4 milhões (57,6% do total de inscritos).

Em que pese a escala menor dos que estão de fato contribuindo e, portanto, elegíveis ao benefício, a Tabela 2 mostra que o MEI representa parcela crescente e já relevante do total de trabalhadores com contribuição para o RGPS.

Tabela 2: Contribuintes pessoas físicas do RGPS e MEI

ANO	Com pelo menos uma contribuição no ano			Número médio mensal de contribuintes		
	Contribuintes RGPS	Contribuintes MEI	% MEI	Contribuintes RGPS	Contribuintes MEI	% MEI
2009	55.877.835	41.922	0,08	41.045.142	9.631	0,02
2010	60.197.924	557.540	0,93	44.406.673	249.756	0,56
2011	64.109.870	995.289	1,55	47.725.150	581.349	1,22
2012	67.246.063	1.523.131	2,27	50.907.423	1.013.842	1,99
2013	69.837.123	2.161.113	3,09	52.688.194	1.515.242	2,88
2014	71.339.903	2.854.889	4,00	54.663.705	1.995.951	3,65
2015	69.635.082	3.395.337	4,88	53.604.092	2.371.683	4,42
2016	66.652.055	3.469.590	5,21	51.844.313	2.513.796	4,85
2017	65.232.942	3.931.352	6,03	51.026.116	2.838.293	5,56
2018	68.374.819	4.590.257	6,71	51.791.569	3.329.651	6,43
2019*	69.481.633	5.429.304	7,81	52.988.642	3.820.127	7,21
Variação acumulada 2019/2009 %	24,3%	12.851 %		29,1 %	39.565 %	
Variação média anual 2019/2009 % a.a.	2,2 %	62,6 %		2,6 %	81,9 %	

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados Anuário Estatístico da Previdência Social (vários anos). * dados de 2019 preliminares e sujeitos a revisão.

O restante deste capítulo está organizado da seguinte forma: a seção 1 analisa a questão da focalização; a seção 2 analisa a questão da formalização versus migração de trabalhadores já formalizados para o MEI; a seção 3 estuda o impacto de longo prazo do MEI nas contas da previdência e a seção 4 apresenta as conclusões.

1. AVALIAÇÃO DA FOCALIZAÇÃO DO MEI

O programa do MEI apresenta nítido e extremo desequilíbrio do ponto de vista financeiro e atuarial. A contribuição para o RGPS, de 5% do piso legal de remuneração, corresponde, em 2021, a R$ 55,00.

Embora os benefícios sejam limitados ao salário-mínimo, apenas o pagamento de um único mês de benefício exigiria, sem considerar a capitalização dos fluxos envolvidos, 20 contribuições mensais para o seu completo financiamento. Essa conta simplificada mostra que o nível de subsídio é elevado e aproxima-se do benefício não contributivo do BPC, destinado a pessoas com renda familiar mensal *per capita* inferior a ¼ do salário-mínimo.

A título de exemplo: para uma mulher de 47 anos, que faça contribuição ao MEI durante 15 anos sem interrupção e se aposente aos 62 anos, as contribuições capitalizadas corresponderiam a apenas cerca de 5,6% do fluxo esperado de aposentadoria. Nessa estimativa de pagamentos à beneficiária, está incluída apenas a aposentadoria e não outros benefícios de risco ou não programados, como auxílio para incapacidade temporária (auxílio-doença), salário maternidade, pensão por morte e aposentadoria por invalidez.

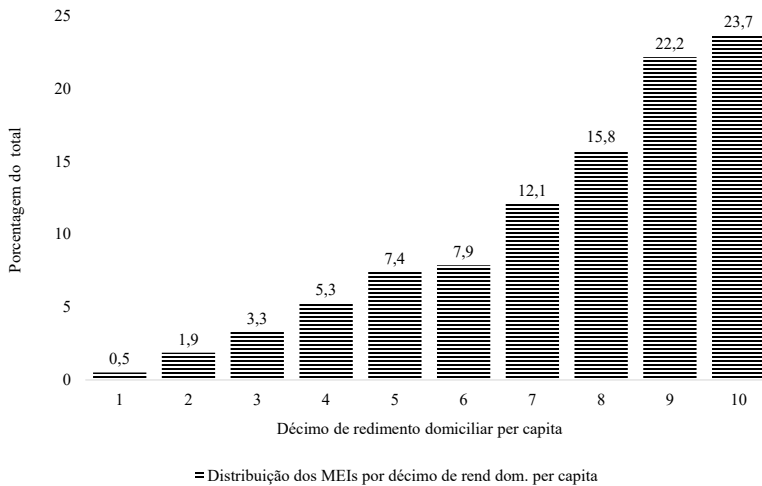
A verificação de um elevado nível de subsídio ressalta a necessidade de focalização dessa política pública apenas em trabalhadores informais com baixo nível de renda e capacidade contributiva limitada, ou seja, nos mais pobres. Contudo não é o que vem ocorrendo: análise de Costanzi e Ansiliero (2017) mostrou que, considerando-se a renda familiar mensal *per capita*, cerca de 65% dos MEIs estavam entre os 30% mais ricos da população e em torno de 84% deles, entre os 50% mais ricos. Apenas 16% estavam entre os 50% mais pobres.

Um sintoma claro dessa piora da focalização é a alteração do perfil educacional dos MEIs: o percentual de trabalhadores inscritos como MEI que tinham pelo menos curso superior incompleto ou nível educacional mais elevado teria crescido de 16%, em 2012, para 31%, em 2019[231], ano em que ainda havia 39% com ensino médio ou técnico completo. Portanto, a soma dos percentuais anteriores permite concluir que sete em cada dez beneficiários do MEI tinham pelo menos o ensino médio ou

231. Sebrae, 2019 e 2021.

técnico completo em 2019. Conforme Costanzi e Ansiliero (2017), o perfil educacional do MEI era muito similar ao dos empregados com carteira assinada e superior à dos trabalhadores por conta própria.

Usando dados da PNAD Contínua do IBGE (PNADC) de 2019 é possível obter uma aproximação do perfil dos contribuintes do MEI[232]. Isso permite estimar que apenas 18,4% dos contribuintes para o MEI estavam entre os 50% mais pobres da população, considerando o rendimento domiciliar *per capita*[233], de acordo com o Gráfico 1. De forma inversa, 81,6% dos contribuintes para o MEI estariam entre os 50% mais ricos da população, sendo que 61,7% estariam entre os 30% mais ricos da população. Essas estimativas reforçam a necessidade de modificar essa política visando melhorar a focalização do MEI[234].

Gráfico 1: Estimativa da distribuição dos MEIs por décimo de rendimento domiciliar *per capita* — Brasil — 2019

Fonte: Elaboração a partir dos microdados da PNADC Anual do IBGE de 2019.

232. Utiliza-se o grupo de trabalhadores por conta própria com contribuição para previdência e com registro em CNPJ como proxy para os inscritos como MEI, pela PNADC Anual de 2019.

233. Elaborado a partir dos microdados da PNADC Anual do IBGE de 2019.

234. Esses resultados são muito similares aos encontrados por Costanzi e Ansiliero (2017).

2. AVALIAÇÃO DA INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA PROMOVIDA PELO MEI (MIGRAÇÃO VERSUS FORMALIZAÇÃO)

A defesa do MEI sempre foi fortemente calcada no argumento de que o programa teria o efeito benéfico de estimular a formalização de milhões de empreendedores informais que existiam (e continuam existindo em larga escala, mesmo após mais de 12 anos do programa) no mercado de trabalho brasileiro. Ainda que com objetivo meritório, essa visão simplista do programa desconsidera a importância do desenho adequado das políticas públicas, com suas devidas precauções.

No caso do MEI, seria desejável que o programa não permitisse, em escala relevante, a migração de trabalhadores já formalizados para essa categoria de contribuinte, situação que se distanciaria em absoluto do objetivo inicial de resgate da informalidade e inclusão previdenciária.

Tal migração é indesejável, visto que, por um lado, não implica ganhos em termos de proteção social, e, por outro, acarreta a fragilização do financiamento do RGPS. Há, além de tudo, o risco adicional de que o MEI possa ser utilizado para ocultar uma relação de emprego, algo que precisa ser evitado, mas cujo formato atual da política acaba por favorecer.

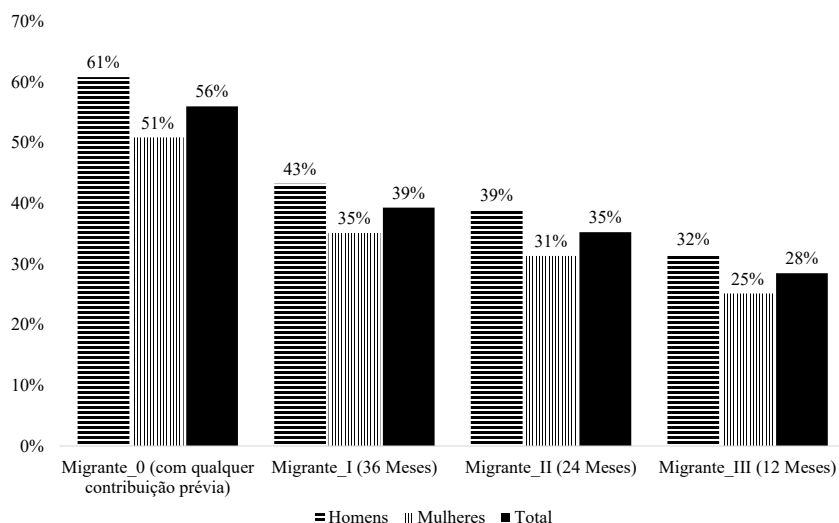
Nesse sentido, foram analisados os dados do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) e elaborou-se um painel a partir do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), para reunir microdados sobre o histórico contributivo dos filiados ao RGPS entre 2005 e 2014. Esse painel, embora defasado pela indisponibilidade de dados recentes publicizados, permite identificar quem contribuía em outras categorias da previdência antes de se filiar ao MEI e oferece um retrato da migração de trabalhadores formais para o novo regime, mesmo antes da deterioração do mercado de trabalho que se seguiu à recessão de 2014-2016.

Acompanhando Ansiliero et al. (2020), optou-se por critério simplificado para estimar quem seriam os trabalhadores já vinculados à

previdência que migraram para o MEI. São utilizadas distintas definições, conforme identificação de contribuições realizadas anteriormente ao registro como MEI:

- qualquer contribuição prévia, independentemente do tempo transcorrido (Migrante_0).
- contribuições prévias ao RGPS, em qualquer categoria, dentro dos 36 meses imediatamente anteriores à primeira contribuição feita como MEI (Migrante_I).
- contribuições dentro dos 24 meses anteriores ao primeiro recolhimento como MEI (Migrante_II).
- contribuições prévias nos 12 meses que antecederam a primeira contribuição válida como MEI (Migrante_III).

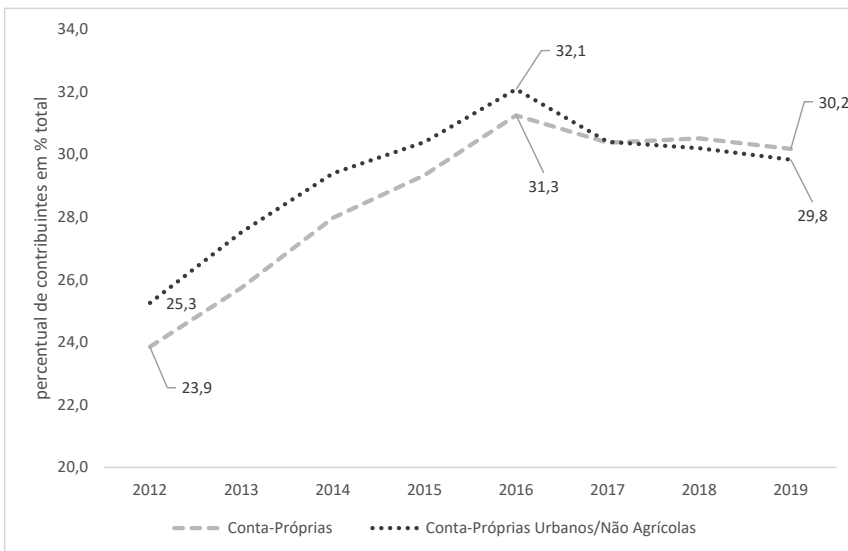
O Gráfico 2 mostra que, mesmo utilizando o critério mais estrito para caracterizar a migração, nada menos que 28% dos inscritos no MEI no período 2009-2014 não representariam formalização e sim substituição do tipo de vínculo previdenciário, o que significa quase 1/3 no caso dos homens. No conceito menos estrito, a migração poderia chegar a 56%. Deixaram uma categoria menos subsidiada para desfrutar os subsídios do MEI. De forma coerente com os dados do Gráfico 2, Ansiliero et al. (2020) também demonstraram que parcela relevante dos novos inscritos no MEI não eram trabalhadores informais se formalizando, mas sim trabalhadores já formalizados e contribuintes para a Previdência Social que migraram para o MEI.

Gráfico 2: Percentual de migrantes para o MEI, segundo diferentes critérios de classificação de migração e sexo — 2009-2014

Fonte: Extração Especial — CNIS/DATAPREV. Elaboração dos autores. Notas: 1. No total, exclusive casos com sexo ignorado. 2. Não há uma referência temporal única, já que o intervalo considerado para cada indivíduo depende de sua data de filiação ao MEI.

Ressalta-se que os percentuais de migração são menores entre as mulheres, pois entre elas, em particular se pertencentes a estratos socioeconômicos mais baixos, a baixa densidade contributiva e o acúmulo de períodos sem recolhimentos previdenciários são ainda mais comuns. Em que pese a variação de migração de acordo com os cenários ou critérios adotados, todos os resultados apontam para um relevante nível de migração, e não de redução da informalidade.

Nesse contexto de alta migração, é importante avaliar o risco de estímulo à substituição de trabalhadores em postos de trabalho formais por pessoas jurídicas prestadoras de serviços (a chamada *pejotização*) no financiamento da previdência. Houve forte expansão do MEI mesmo num contexto de estagnação ou mesmo retração em todas as demais categorias de segurados do RGPS. Além da migração, há aumento da filiação previdenciária inicial direta sob a forma de

planos subsidiados. Outro aspecto a ser considerado é que essa política teve, entre as suas justificativas, a necessidade de incrementar o baixo grau de contribuição previdenciária entre os trabalhadores por conta própria. Na prática, contudo, os indicadores não mostram nenhuma melhora significativa da contribuição previdenciária desse grupo, havendo, inclusive, uma queda no período de 2017 a 2019, em anos em que houve forte aumento dos inscritos como MEI (Gráfico 3). Claro, contudo, que o comportamento também é afetado por outros fatores, em especial, as tendências mais gerais do próprio mercado de trabalho em termos de maior ou menor informalidade.

Gráfico 3: Contribuição para previdência entre trabalhadores por conta própria em % do total

Fonte: Elaboração a partir dos micro dados da Pnad Contínua Anual 2012 a 2019 — faixa etária de 16 anos ou mais.

Pesquisa do Sebrae (2019 e 2021) também mostrava que o percentual de MEIs que tinha, antes da filiação ao MEI, a posição de emprego com carteira de trabalho assinada como ocupação anterior cresceu de 41%, em 2013, para 51%, em 2019. Por outro lado, diminuiu a

importância relativa da ocupação anterior de empreendedores e empregados informais e da participação de pessoas com escolaridade de até ensino médio incompleto no programa.

Um aspecto relevante na discussão da migração é que, em geral, sobre a prestação de serviços do MEI para pessoas jurídicas não incide a contribuição patronal de 20%, exceto para algumas poucas atividades[235]. Isso acaba sendo um grande estímulo à pejotização ou mesmo a usar o MEI para estabelecer relações de emprego disfarçadas, com menor custo.

Sobre essa possível substituição disfarçada de relação de emprego, a Lei Complementar 123 estipula que o Comitê Gestor do Simples Nacional "determinará as atividades autorizadas a optar pela sistemática de recolhimento (...) de forma a evitar a fragilização das relações de trabalho, bem como sobre a incidência do ICMS e do ISS". Na prática, contudo, a lista é bastante extensa: em que pesem variações ao longo do tempo, tem ficado em torno de 500 ocupações.

Além disso, é preciso se considerar que em razão do elevado número de inscritos e da baixa importância desse grupo na arrecadação dos governos federal, estadual e municipal, é muito provável que a fiscalização das ocupações realmente exercidas seja muito frágil na prática e, portanto, a referida lista de ocupações acabe sendo muito limitada como instrumento para evitar o vínculo empregatício disfarçado de MEI.

Por sinal, uma das possíveis explicações da elevada inadimplência do MEI pode ser a inscrição em busca de outros tipos de benefícios, como planos de saúde para pessoa jurídica[236], mais baratos que para

---

235. Serviços de hidráulica, eletricidade, pintura, alvenaria, carpintaria e de manutenção ou reparo de veículos, conforme estabelecido pelo artigo 18-B da Lei Complementar 123.

236. Houve grande procura do MEI com a intenção de ter acesso a planos de saúde para pessoa jurídica ou em condições mais favoráveis, e isso resultou na Resolução 432 da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), estabelecendo que "para a contratação de plano privado de assistência à saúde coletivo empresarial, o empresário individual deverá apresentar documento que confirme a sua inscrição nos órgãos competentes, bem como sua regularidade

pessoa física, ou mesmo desconto na compra de carros. Embora nesses casos não necessariamente haja benefício previdenciário subsidiado, pode haver benefícios que decorram de tratamento tributário favorecido a pessoa jurídica, o que também produz efeitos negativos nas finanças públicas.

3. AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS FISCAIS DE LONGO PRAZO DO MEI NAS CONTAS DA PREVIDÊNCIA

Como vimos anteriormente, a criação de planos com elevado grau de subsídios possui apelo popular, pois permite benefícios imediatos (no curto prazo) e concentrados: proteção previdenciária a custo praticamente simbólico e com possibilidade de continuar a ter ampla proteção previdenciária com uma contribuição muito reduzida. Todavia, os desequílibrios dessas medidas irão se manifestar no futuro (em anos ou até décadas mais tarde), quando dessa proteção resultar a concessão de benefícios, em especial, aqueles de longa duração, como as aposentadorias e pensões por morte.

Assim, os elevados custos acabarão por ser arcados, de maneira difusa, pelas futuras gerações, seja por meio de maiores contribuições de trabalhadores ativos, seja pela cobertura do *deficit* com recursos tributários[237]. Tal caracterização mostra a necessidade de fortalecimento do quadro institucional da Previdência Social, de forma que medidas com impacto relevante no futuro[238] não sejam aprovadas sem análi-

---

cadastral junto à Receita Federal, e outros que vierem a ser exigidos pela legislação vigente, pelo período mínimo de 6 (seis) meses, de acordo com sua forma de constituição”.

237. Tal dinâmica, típica de problemas de ação coletiva, pode induzir a uma decisão socialmente não ótima, na medida em que existe nítido incentivo para ganhos políticos de curto prazo, ainda que acarrete consequências indesejadas para a sociedade.

238. Outro exemplo típico de medida com alto custo fiscal de longo prazo foi a chamada “regra 85/95 progressiva”, que criou a possibilidade de aposentadoria por tempo de contribuição sem incidência obrigatória do fator previdenciário, que garantia o equilíbrio atuarial para esta espécie de benefício. A não aplicação exigiu apenas a combinação de soma de idade e tempo de contribuição de 85 para mulheres ou 95 para homens, entre 2015 e 2018,

ses mais detalhadas dos seus impactos em médio e longo prazos. A avaliação dos impactos do MEI para a Previdência é essencial, porque, como mostra a Tabela 2, o MEI vem crescendo em ritmo tão acelerado que passou a ter escala relevante no total de contribuintes para o RGPS. Vale ressaltar alguns pontos:

a) o ritmo de inscrições no MEI mostra aceleração nos anos entre 2019 e 2021 — em 2019, por exemplo, os contribuintes com pelo menos uma contribuição do RGPS cresceram 1,6%, mas no caso do MEI, o incremento foi de 18,3%.

b) no caso de contribuintes com pelo menos uma contribuição no ano, a participação do MEI no total passou de 0,08%, em 2009, para 7,81%, em 2019. Já no caso do número médio mensal de contribuintes, a participação do MEI no total do RGPS cresceu de 0,02% para 7,21%, entre 2009 e 2019. Claramente, o MEI passou a ter uma escala relevante no total de contribuintes do RGPS. Atualmente, portanto, quase um em cada dez contribuintes pessoa física do RGPS é MEI. Assim, tanto os outros nove contribuintes, como os trabalhadores das gerações futuras serão chamados a colaborar para o financiamento dos subsídios oferecidos aos beneficiários do MEI.

Quando analisamos a questão pelo lado da receita, percebemos que a participação do MEI na arrecadação líquida do RGPS é muito pouco significante. Em 2019, por exemplo, enquanto os MEIs responderam por algo em torno de 7% dos contribuintes pessoa física do RGPS (Tabela 2), a arrecadação foi de apenas R$ 2,6 bilhões, que correspondeu a apenas 0,6% da receita líquida do RGPS, conforme vemos na Tabela 3. Também cabe destacar que parte relevante dessa pequena arrecadação, em relação à receita total, acaba sendo consumida pelo pagamento de benefícios de risco.

---

aumentando para 86 e 96, em 2019. Trata-se de verdadeira contrarreforma da previdência realizada em 2015.

Tabela 3: Arrecadação do MEI e líquida do RGPS em R$ bilhões nominais

ANO	Arrecadação do MEI (R$ bilhões) (A)	Arrecadação líquida do RGPS (R$ bilhões) (B)	Participação do MEI no total do RGPS (%) (C=A/B)
2010	0,1	212,0	0,06
2011	0,3	245,9	0,12
2012	0,4	275,8	0,14
2013	0,6	307,1	0,20
2014	0,9	337,5	0,26
2015	1,2	350,3	0,33
2016	1,4	358,1	0,39
2017	1,7	374,8	0,46
2018	2,1	391,2	0,55
2019	2,6	413,3	0,63
2020	3,1	404,8	0,78

Fonte: Arrecadação do MEI, dados da Secretaria da Receita Federal, e da arrecadação líquida do RGPS, da Secretaria de Previdência do Ministério do Trabalho e Previdência.

Uma primeira análise que buscou avaliar os impactos do MEI nas contas do RGPS em médio e longo prazo foi feita por Costanzi (2018). Considerando apenas o impacto daqueles que contribuíram como MEI no ano de 2014, e restringindo a despesa futura exclusivamente às aposentadorias por idade, notou-se que o MEI iria gerar, no período de 2015 a 2060, uma arrecadação acumulada de R$ 35,1 bilhões e uma despesa de R$ 499,9 bilhões, resultando em *deficit* acumulado da ordem de R$ 464,7 bilhões.

O impacto sobre as contas do RGPS nas próximas décadas é muito negativo, em especial, a partir da década de 2030, quando será maior a concessão de aposentadorias às pessoas inscritas no MEI, mas de forma mais intensa nas décadas de 2040 e 2050. Naquele cálculo, o salário mínimo foi mantido constante em termos reais, hipótese pouco provável até 2060. Ademais, não foi considerada a despesa com benefícios de risco ou não programados, como auxílo por incapacidade temporária (auxílio-doença), salário-maternidade, aposentadoria por incapacidade permanente (aposentadoria por invalidez) e pensão por morte. Claramente, caso fosse considerado todo o rol de benefícios do RGPS oferecidos aos contribuintes como MEI, o *deficit* seria ainda maior.

Com intuito de atualizar essa estimativa, realizamos novo exercício, no qual foram considerados os trabalhadores que tiveram pelo menos uma contribuição como MEI em 2018[239], na faixa de idade de 18 a 64 anos para homens, e de 18 a 61 anos para mulheres. Nesse sentido, a avaliação assemelha-se a uma avaliação atuarial de massa fechada, ou seja, restrita à projeção dos fluxos de arrecadação com contribuição previdenciária e de despesa com benefícios daqueles indivíduos já inscritos como MEI em 2018.

A evolução do quantitativo desses MEIs ao longo do tempo foi estimada a partir das probabilidades de óbito presentes nas tábuas de mortalidade da população brasileira em 2019, por sexo, do IBGE[240]. A projeção dos fluxos de arrecadação anuais consiste simplesmente no produto entre o número de contribuintes MEIs em cada ano multiplicado por doze contribuições mensais de valor igual a 5% do salário mínimo estimado para o ano.

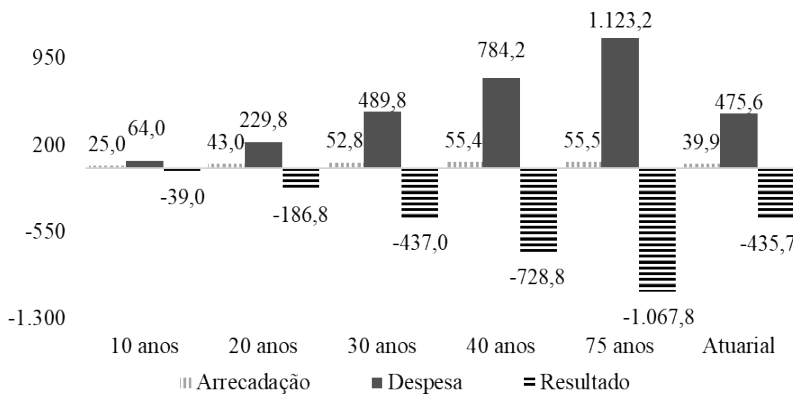
Já em relação à projeção dos fluxos de despesa, ressalta-se que somente são estimados os benefícios de aposentadoria por idade, para os quais as concessões ocorrem a partir dos 65 anos, no caso de homens, e 62, de mulheres, que consistem nas novas regras de elegibilidade estabelecidas pela Emenda Constitucional 103/2019, após a vigência das regras de transição.

239. A utilização do total de inscritos como MEI com pelo menos uma contribuição em 2018 poderia, por um lado, implicar a sobrestimativa das despesas com aposentadorias desse grupo, pois é possível que um subconjunto desses inscritos não contribuísse com regularidade. No entanto, como as regras de acesso à aposentadoria programada exigem, com a reforma de 2019, uma carência relativamente baixa (15 anos de contribuição na regra de transição da aposentadoria por idade ou para os já filiados antes da reforma), é razoável supor que a maior parte dos indivíduos inscritos como MEI atinja a carência para acesso ao benefício, de tal maneira que a sobrestimativa apontada seria bastante atenuada. Além disso, o baixo valor da contribuição tende a favorecer uma maior densidade contributiva.

240. Foram utilizadas as tábuas em versão extrapolada (elas apresentam a extrapolação do grupo etário 80+ para idade mais avançadas), produzidas pelo próprio IBGE e disponibilizadas em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/atuaria/arquivos/2020/ pela SPREV/MTP.

Dessa maneira, assume-se implicitamente que os indivíduos tenham cumprido toda a carência necessária para a aposentadoria por idade ao atingirem as respectivas idades mínimas, quando passam da condição de contribuintes para a de beneficiários. Por fim, a projeção dos fluxos de despesa anuais consiste no produto entre o número de beneficiários (aposentados) em cada ano multiplicado por 13 pagamentos mensais de valor igual ao piso previdenciário estimado para o ano.

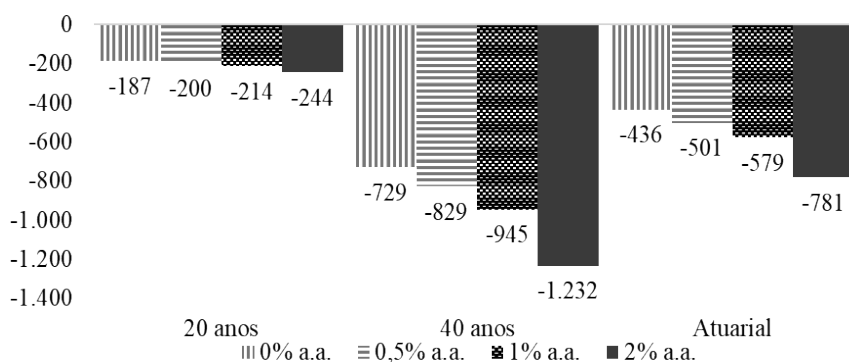
As projeções fiscais para diferentes horizontes temporais, iniciados no ano de 2021, são apresentadas no Gráfico 4, em um cenário para o qual se adotou a hipótese de ausência de crescimento real do salário-mínimo. Observa-se que o total da despesa já supera o montante de arrecadação nos primeiros dez anos (*déficit* de R$ 39 bilhões), e atinge um *déficit* acumulado de R$ 186,8 bilhões, R$ 437,0 bilhões, R$ 728,8 bilhões e R$ 1,07 trilhão, em 20, 30, 40 e 75 anos, respectivamente. Por fim, observa-se que o resultado atuarial estimado para os MEIs totaliza um *déficit* de R$ 435,7 bilhões[241].

Gráfico 4: Projeção do resultado previdenciário dos MEIs — em R$ bilhões

Fonte: Elaboração dos autores.

241. O resultado atuarial foi computado a partir da aplicação de uma taxa de desconto igual a 3% ao ano para os fluxos financeiros futuros. A utilização de uma taxa de desconto alternativa de 5% ao ano implicaria a redução do *deficit* atuarial para cerca de R$ 263,3 bilhões.

O Gráfico 5 apresenta a projeção do resultado dos MEIs para diferentes hipóteses de crescimento real do salário-mínimo. A avaliação dessas possibilidades é fundamental, pois afeta diretamente os resultados obtidos. Isso ocorre pois tanto as contribuições como os benefícios de valor igual ao piso previdenciário são diretamente vinculados ao salário-mínimo. O cenário base, já mostrado no Gráfico 4, é de um *déficit* atuarial de R$ 436 bi, no caso de ausência de crescimento real do salário-mínimo. Contudo no caso de crescimento real anual de 2% a.a., o *déficit* atuarial é cerca de 80% superior, atingindo R$ 781 bilhões.

Gráfico 5: Projeção do resultado previdenciário dos MEIs — em R$ bilhões

0
-200
-400
-600
-800
-1.000
-1.200
-1.400
-187 -200 -214 -244
-729 -829 -945 -1.232
-436 -501 -579 -781
20 anos
40 anos
Atuarial
0% a.a. 0,5% a.a. 1% a.a. 2% a.a.

Fonte: Elaboração dos autores.

É importante ressaltar que os valores apresentados consistem em subestimativas dos verdadeiros custos associados ao MEI, uma vez que são associados apenas ao grupo já inscrito como MEI em 2018, e contemplam exclusivamente a aposentadoria por idade, deixando de lado todo o rol de benefícios do RGPS (aposentadoria por incapacidade permanente, auxílios, pensões por morte e outros benefícios). Logo, é nítido o elevado custo desse programa, em que a discrepância entre as magnitudes das projeções de despesas e receitas evidencia o substancial subsídio direcionado aos seus participantes.

Um ponto a ser destacado é que a legislação previdenciária brasileira tem um conjunto relevante de tratamentos diferenciados criados na lógica do varejo político, que muitas vezes distorcem a racionalidade total do sistema previdenciário. Por exemplo, um MEI irá conseguir obter o direito a um benefício de salário-mínimo com uma contribuição mensal de 5% do salário mínimo (R$ 55 reais em 2021), ao passo que um empregado formal, que ganhe o piso legal, alcançará esse direito a uma prestação de mesmo valor, com uma contribuição de 27,5% do referido salário mínimo (R$ 302,50). Ou seja, um segurado empregado, que pode ter renda menor que o MEI, gera um benefício de mesmo valor (salário-mínimo) com uma contribuição 5,5 vezes maior. Isso deixa claro que tratamentos diferenciados acabam gerando iniquidades, em especial, pela falta de rigor na criação dessas diferenças de tratamento.

Sobre esse ponto também cabe destacar que a EC 103/2019 tornou ainda mais urgente a reformulação do MEI. Uma das principais desvantagens do plano de benefícios para esse tipo de segurado é que não dá direito a aposentadoria por tempo de contribuição. Contudo, como a reforma de 2019 elimina de forma gradual a referida espécie, essa desvantagem irá gradualmente deixar de existir.

Para um segurado homem filiado antes da reforma, talvez seja interessante contribuir com 20% do salário-mínimo para poder se aposentar com 35 anos de contribuição e não com 65 anos de idade. Contudo para um segurado homem filiado depois da reforma, quer contribua com 20%, quer com 5% do salário-mínimo, em ambos os casos só poderá se aposentar aos 65 anos de idade.

4 CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

O diagnóstico apresentado do programa MEI aponta para aspectos importantes, ou seja, (i) focalização inadequada, (ii) expressivo grau de migração (e não apenas formalização) e (iii) impativo relevante nas contas já deficitárias do RGPS a médio e longo prazos.

Desde a Constituição Federal de 1988, o pilar previdenciário contributivo da Seguridade Social passou por um processo de "assistencialização" sem o cuidado de focalizar os subsídios nos mais necessitados, suscetível a critérios superficiais e estereotipados de elegibilidade, tanto no caso do MEI, como no da previdência rural.

O RGPS já tinha um esquema com elevado grau de subsídio voltado para o setor rural, mas as regras da totalidade do setor urbano eram mais adequadas em termos de equilíbrio financeiro e atuarial, principalmente a partir da aplicação obrigatória do fator previdenciário no cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição, que acabou por implicar benefícios com valores mais reduzidos no caso de aposentadorias precoces, as quais somente serão inviabilizadas de maneira gradual a partir da reforma de 2019 (EC 103/2019).

De certa forma, o MEI assemelha-se à figura do segurado especial rural, mas no setor urbano e acrescido de distorções. O programa é caracterizado por péssima focalização, relevante e inapropriada migração, estimula o subfaturamento e fragiliza o financiamento do RGPS, situações adversas que ocorrem sem ganhos relevantes em termos de inclusão ou cobertura previdenciária, em um contexto no qual o sistema previdenciário já se vê pressionado pelo processo de envelhecimento populacional.

É notável o interesse político de promover mudanças na legislação previdenciária que acabam por resultar em dificuldades de sustentabilidade do sistema ao longo do tempo. Sob a luz de preceitos de inclusão previdenciária, são tomadas medidas de criação de outros planos previdenciários ou até mesmo a redução das alíquotas de contribuição, como no caso do MEI e do segurado facultativo de baixa renda (ambos com contribuições simbólicas de 5% do salário-mínimo) ou da redução da contribução patronal do empregador doméstico (conforme artigo 34 da Lei Complementar 150, de 1 de junho de 2015). Tais alterações da política previdenciária devem ter seus efeitos e sua focalização avaliados periodicamente, com o

intuito de oferecer elementos para um diagnóstico adequado com vistas ao aprimoramento dessas políticas.

A discussão do nível de contribuição previdenciária é fundamental. Ainda que as alíquotas dessa contribuição no Brasil sejam altas, deve-se considerar que essa realidade vem do fato de que a despesa com previdência é alta. Uma redução exagerada e inadequada das alíquotas do MEI acaba por gerar efeitos incertos de aumento da proteção previdenciária, mas certamente promove a fragilização do financiamento da previdência já deficitária.

Ainda que existam elementos sólidos para seu diagnóstico, uma eventual reformulação do programa (por exemplo, aumento das alíquotas de contribuição) tende a enfrentar dificuldade política, muitas vezes oriunda tanto da resistência de grupos de interesse, como até mesmo de um ambiente inadequado de discussão no Poder Legislativo, uma vez que o aprimoramento da política exige debate profundo acerca das múltiplas dimensões que caracterizam o complexo tema da política previdenciária. Por outro lado, no caso do MEI, estão presentes movimentos políticos em direção à ampliação do escopo do programa, o que pode acarretar o agravamento das distorções[242].

Frente ao diagnóstico apresentado, torna-se inequívoca a recomendação de uma correção profunda e urgente do MEI, ainda que enfrente forte resistência política. Entre os principais pontos que devem ser debatidos destacam-se, pelo menos, de forma emergencial:

a) Procurar formas de restringir novas inscrições no MEI apenas a trabalhadores que de fato estejam inseridos de maneira estrutural no setor informal do mercado de trabalho, com baixa capacidade

242. Ver PLP 147/2019, na versão aprovada no Senado, que amplia o faturamento do MEI para determinados grupos ocupacionais e garante a autorização de determinadas ocupações como MEI. O PLP 30/2021, também aprovado no Senado, igualmente amplia o alcance do programa ao liberar o MEI para atividades intelectuais. O PLP 108/2021, também aprovado no Senado, aumenta o faturamento do MEI de R$ 81 mil para R$ 130 mil/ano e que possa contratar dois empregados.

contributiva, e entre os mais pobres, para promover uma melhor focalização e evitar a migração de contribuintes de outras categorias, que não necessitam de subsídio ou que não estejam entre os mais pobres.

b) Avaliar a possibilidade de instituição de contribuição patronal para os contratantes pessoa jurídica de serviços do MEI, como forma de restringir a pejotização, em especial, aquela destinada a ocultar as relações de emprego, bem como debater a revisão da atual alíquota de 5%, mesmo que de forma seletiva.

c) Rediscutir o Simples Nacional, de forma a evitar que, dadas as atuais regras, o subfaturamento seja incentivado como um mecanismo de redução da carga tributária, como ocorre com microempresas que mudam para MEI, além do evidente desestímulo da migração no sentido contrário (ou seja, que MEIs se tornem microempresas).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AEPS/ME. **Infologo — Base de Dados do Anuário Estatístico da Previdência Social. Vários anos**. Disponível em: http://www3.dataprev.gov.br/infologo/.

ANSILIERO, G; COSTANZI, R N.; FERNANDES, A. Z. **Análise Descritiva das Políticas Públicas de Inclusão Previdenciária dos Trabalhadores Autônomos: O Plano Simplificado de Previdência Social e o MicroEmpreendedor Individual (MEI)**. Texto para Discussão do IPEA nº 2.546 de março de 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/200413_td_2546_web.pdf.

ARMITRANO, C. Elasticidade emprego-produto no Brasil. In: **Carta de Conjuntura**, Rio de Janeiro, n. 21, dez. 2013.

COSTANZI, R. N.; ANSILIERO, G. Análise da focalização do microempreendedor individual (MEI): notas preliminares a partir do Suplemento Especial da PNAD 2014. **Nota Técnica**, 37, Disoc, 2017. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/20170321_nt37_focalizacao-mei.pdf.

COSTANZI, R. N.; ANSILIERO, G. Os desequilíbrios financeiros do microempreendedor individual (MEI). In: **Carta de Conjuntura**, Ipea, 38, 2018. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/180117_CC38_desequilibrio_financeiro_MEI.pdf.

SEBRAE. **Relatório Especial MEI — 10 Anos**, 2019.

SEBRAE. **Perfil do MEI (DataSebrae)**, 2021. Disponível em: https://datasebrae.com.br/perfil-do-microempreendedor-individual/#:~:text=No%20per%C3%ADodo%20de%202011%20a,de%2036%25%20para%2030%25.&text=Estudo%20do%20perfil%20do%20microempreendedor,Sebrae%2C%202019. Acesso em: 20 mai. 2021.

ENDEREÇOS ELETRÔNICOS

https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2015/leicomplementar-150-1-junho-2015-780907-publicacaooriginal-147120-pl.html

https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/empreendedor.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101–htm. Acesso em: 24/05/2021.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp123.htm

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp128.htm

http://www22.receita.fazenda.gov.br/inscricaomei/private/pages/relatorios/relatorioMesDia.jsf

CAPÍTULO 12

PREVIDÊNCIA DOS MILITARES BRASILEIROS

Bernardo Schettini e Thaís Vizioli

INTRODUÇÃO

O objetivo deste capítulo é descrever o sistema de previdência dos militares brasileiros, muito diferente do regime geral ou dos regimes próprios dos servidores civis. Aqui discutiremos também sua reformulação recente à luz da experiência de outros países. Essa reforma foi branda, quando comparada à tendência internacional, e difícil de justificar, tendo em vista as mudanças na previdência dos demais trabalhadores brasileiros.

Na seção 1, mostramos que os sistemas militares de muitos outros países apresentam diferenças em relação ao dos trabalhadores civis, que podem ser justificadas por especificidades nas atividades e na gestão de pessoas. Por outro lado, notamos que tais diferenças têm se tornado menos acentuadas nos países europeus e até mesmo nos Estados Unidos, que sempre mantiveram um sistema generoso, porém munido de instrumentos de monitoramento do desempenho.

A seção 2 descreve o caso brasileiro e apresenta algumas estatísticas que demonstram que os militares representam um custo desproporcional na previdência, não apenas na esfera federal, mas também para os estados. A seção 3 descreve a reforma promovida em 2019,

que aumentou o tempo de serviço necessário para a aposentadoria e o valor das contribuições para as pensões. A mesma lei reestruturou as carreiras militares de forma a reajustar as remunerações.

1. EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

Começamos por notar que existem três motivos principais para a existência de regras previdenciárias diferentes para os militares:

a) Fatores históricos: a previdência militar ressurgiu, muito tempo depois das primeiras experiências na antiguidade, com os estados nacionais modernos na Europa ocidental e nas colônias americanas. Diversos países mantiveram esse tipo de previdência apartada da dos demais trabalhadores após a consolidação dos sistemas nacionais de previdência no século passado.

b) Natureza especial da atividade: a exposição a risco e a necessidade de vigor físico para o desempenho de certas atividades são fatores objetivos que podem justificar aposentadorias especiais para militares. Outros elementos específicos da atividade militar, como a disponibilidade permanente, ausência de benefícios pagos aos demais trabalhadores (horas-extras, adicional noturno e FGTS), são menos convincentes, tendo em vista que os estatutos militares e outros normativos preveem pagamentos e vantagens que inexistem na legislação trabalhista ou previdenciária civil.

c) Gestão de recursos humanos: países com necessidades especiais de pessoal militar podem apresentar um desenho específico da previdência para impulsionar o recrutamento de pessoal qualificado, incentivar o desempenho e a promoção dos membros que demonstram mais aptidão e permitir a dispensa digna daqueles que se tornam dispensáveis após muitos anos de serviço ativo.

É notória a tendência internacional de harmonização das regras previdenciárias nos setores público e privado e entre as diferentes categorias profissionais. A seguir, mostramos que isso afetou os militares de diversos países europeus, tornando as condições de aposentadoria mais parecidas com as dos trabalhadores civis. Até mesmo países com necessidades especiais de pessoal, como os Estados Unidos, modernizaram-na nos últimos anos. A existência de instrumentos de monitoramento para avaliar o desempenho da previdência militar é um atributo importante do sistema americano.

1.1 BREVE PANORAMA DA EUROPA

Os primeiros sistemas de previdência dos militares europeus surgiram no final do século 16 e, inicialmente, contemplavam somente benefícios por incapacidade e pensões por morte, mas depois passaram a incluir formas de aposentadoria programada (Clark, Craig e Wilson, 2003). Hoje em dia, o que diferencia os militares dos trabalhadores civis em muitos desses países são as condições diferenciadas de aposentadoria programada, como a idade mínima ou o tempo de serviço exigidos. Tais diferenças, no entanto, têm se tornado menos pronunciadas com o passar do tempo (Eckefeldt e Pătărău, 2020).

É verdade que nem todos os países europeus analisados possuem aposentadorias específicas para militares, mas verifica-se que as condições especiais existem e continuam a ser aplicadas para os novos entrantes na maioria dos casos, como descrito na Tabela 1.

Os principais atributos das aposentadorias especiais dos militares europeus são idades mínimas mais baixas ou inexistentes (presente em 19 países dos 28 analisados), tempo de contribuição reduzido (14 países) e benefícios mais elevados (13 países), ao passo que regras de indexação diferentes são raras (1 país). Do total de 20 países onde há aposentadorias especiais para militares, pelo menos 15 passaram por reformas recentes, incluindo os quatro que descontinuaram as

condições mais favoráveis, com o intuito de promover a sustentabilidade no longo prazo.

Tabela 1: Aposentadorias especiais dos militares na Europa (2017/2018)

	Número	Relação de países
Não existe aposentadoria especial para militares	8	Áustria, Suécia, Chipre, República Tcheca, Alemanha, Estônia, Holanda e Grécia
As aposentadorias especiais de militares estão sendo extintas	4	Dinamarca, Espanha, Luxemburgo e Hungria
Os novos militares acessam aposentadorias especiais	16	Bélgica, Bulgária, Croácia, Irlanda, Finlândia, França, Itália, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia, Portugal, Romênia, Eslováquia, Eslovênia e Reino Unido

Fonte: Country fact sheets, Pensref. Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Commission. Baseado em pesquisa do Ageing Working Group (AWG), estrutura técnica do Economic Policy Committee, com países membros. Em alguns casos, as informações são oriundas de pesquisa bibliográfica (publicações de outros organismos internacionais).

Na Tabela 2, apresentamos mais informações das aposentadorias especiais dos militares de países selecionados, e verificamos que, atualmente, é comum a fixação de idade mínima e as fórmulas de cálculo dos benefícios quase sempre são semelhantes às dos trabalhadores civis. A vinculação da idade de aposentadoria à evolução da expectativa de sobrevida é verificada em alguns casos. Nota-se, ainda, que a maior parte dos sistemas de previdência dos militares europeus são contributivos.

Tabela 2: Atributos da aposentadoria dos militares de países europeus selecionados (2017/2018)

	Descrição aposentadoria regular precoce	**Se a regra de cálculo é mais vantajosa do que para civis**	**Financiamento**
Espanha (sistema fechado a novos entrantes)	60 anos, desde que com 30 anos de contribuição como empregado do Estado	Não	Sem informação
França	Idade mínima de 5 a 10 anos menor do que a dos demais trabalhadores (que é de 62 anos para a nascidos a partir de 1955), tempo de contribuição mínimo de 17 ou 27 anos, de acordo com o status	Não, apesar da fórmula ser específica, é comparável	9,14% para o militar e 126,07% para o governo*
Itália	57 anos e 7 meses; 40 anos e 7 meses de contribuição não importa a idade; (todas as condições de aposentadoria precoce reajustadas de acordo com mudanças na expectativa de vida)	Não	33%, sendo 2/3 pagos pelo governo e 1/3 do militar
Portugal	60 anos e 3 meses (6 anos antes dos demais), aumentando com a expectativa de idade, mesma fórmula de cálculo, sem descontos de sustentabilidade e aposentadoria precoce	Sim	Contribuições de 11% do militar e 23,75% do empregador

Fonte: Questionnaire files, Pensref. Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Commission. Informações extraídas dos questionários do AWG respondidos pelos países membros com o apoio das autoridades locais. (*) Pode incluir parcela para cobertura do *déficit.*

1.2 EVOLUÇÃO DO SISTEMA AMERICANO

Os fatores históricos e a natureza especial da atividade são elementos importantes para explicar o tratamento diferenciado conferido aos militares, mas o fator primordial no caso americano é a gestão de pessoal. Como a carreira militar não dispõe de entrada lateral (isto é, ingresso

de indivíduos de meia-idade previamente qualificados e com experiência na atividade), o sistema de previdência americano dispõe de elementos para promover o recrutamento, incentivar a continuidade e o desempenho de jovens promissores e, ao mesmo tempo, desincentivar a permanência de indivíduos sem aptidão, permitindo a dispensa digna daqueles que se tornam dispensáveis com o passar do tempo.

Antes de mais nada, deve-se observar que os militares americanos contribuem para a seguridade social geral, não específica dos militares, desde 1957 e computam o tempo de atividade militar para obter os benefícios.

A previdência específica para militares não substitui a seguridade social, isto é, eles recebem a aposentadoria da seguridade social além do benefício da previdência militar. O sistema de previdência exclusivo dos militares era totalmente não contributivo até 2018, quando passou pela maior reforma de sua história, de modo a contemplar uma parcela de contribuição definida. Os militares aposentados também recebem alguns benefícios em espécie, como assistência à saúde, que não está disponível para todos os americanos (Kamarack, 2017).

No sistema anterior, instituído em 1947, o militar adquire direito a um benefício de aposentadoria igual 2,5% da base de cálculo para cada ano de serviço depois de completar 20 anos de atividade, limitado ao recebimento máximo de 75% da base de cálculo. Assim, com 20 anos de serviço, os militares do sistema anterior adquirem o direito a uma aposentadoria igual a 50% da base de cálculo.

No entanto, menos de 20% deles alcançam 20 anos de serviço e, portanto, não acessam a aposentadoria militar. Os demais deixam o serviço logo após adquirirem o direito, ao completarem 20 anos de serviço, o que tipicamente ocorre por volta dos 45 anos de idade. O parâmetro para o cálculo do benefício é o salário básico (equivalente a cerca de 60% da remuneração regular, que inclui auxílios de moradia e subsistência) e depende da data de entrada no serviço militar (Asch, 2019).

Na Tabela 3, resumimos as principais mudanças na previdência dos militares americanos em 1980 e 1986, além dos atributos do novo sistema, denominado Blended Retirement System (BRS, sistema misto de aposentadoria, em português), instituído em 2018. Aqueles que ingressaram antes de 1980 tinham o benefício calculado aplicando-se o multiplicador de 2,5% ao salário básico final e a base de cálculo dos que entraram depois daquela data passou a ser a média dos 36 maiores salários básicos. Nos dois casos, há reajuste anual pela inflação.

Tabela 3: Comparação entre o legado e o sistema misto de aposentadoria dos militares americanos

Sistema	Final Basic pay (até setembro de 1980)	High Three (reforma de 1980)	Redux (reforma de 1986)	Blended Retirement System (reforma de 2017)
A quem se aplica	Membros que entraram antes de 8 de setembro de 1980	Membros que entraram entre 8 de setembro de 1980 e 31 de julho de 1986 e pessoas que entraram depois dessa data e não aceitam o bônus	Membros que entraram depois de 31 de julho de 1986 e que aceitam o bônus com 15 anos de serviço e se comprometem a ficar 5 anos a mais	Membros que entraram depois de 1º de janeiro de 2018 ou que tinham menos de 12 anos de serviço em 31 de dezembro de 2017 e optaram por aderir
Base de cálculo	Salário básico final (cerca de 60% da remuneração regular)	Média dos 36 salários básicos mensais mais altos	Média dos 36 salários básicos mensais mais altos	Média dos 36 salários básicos mensais mais altos
Multiplicador para o benefício definido	2,5% por ano de serviço	2,5% por ano de serviço	2,5% por ano de serviço, menos 1% para cada ano de serviço inferior a 30 (restabelece aos 62 anos)	2% por ano de serviço
Reajuste anual	Inflação	Inflação	Inflação menos 1% (restabelecido aos 62 anos)	Inflação
Contribuição definida	Contribuições individuais, sem contrapartida	Contribuições individuais, sem contrapartida	Contribuições individuais, sem contrapartida	Contribuição mínima patronal de 1% com contribuição paritária de até mais 4%
Opção de receber parte do benefício de uma só vez	Apenas anuidade mensal	Apenas anuidade mensal	Apenas anuidade mensal	Opção de receber uma parcela na aposentadoria, sendo o benefício integral restabelecido na idade de aposentadoria da seguridade social
Benefício adicional para continuação			US$ 30 mil recebíveis aos 15 anos de serviço com obrigação de permanecer 5 anos adicionais no serviço ativo	Pagamento de um incentivo entre 8 e 12 anos de serviço com obrigação de continuar por mais 3 anos

Fonte: U.S. Department of Defense, Office of the Actuary.

Os que entraram a partir de 1986 têm um redutor de um ponto percentual no multiplicador para cada ano de serviço inferior a 30, ou seja, quem se aposenta com 20 anos de serviço tem um benefício igual a 40% da média dos 36 maiores salários (2,5% para cada ano menos 10%), em vez de 50% como antes. Os pagamentos com o redutor ocorrem até os 62 anos de idade, quando a fórmula original é restaurada. Ademais, o reajuste anual desse grupo é dado pela inflação menos 1%. Essa regra se tornou impopular por ter afetado a capacidade de recrutamento e retenção das Forças Armadas e, ainda no final dos anos 1990, o governo americano voltou atrás: aqueles que entraram depois da data de corte devem escolher, 180 dias antes de completar 15 anos de serviço, entre a regra antiga (que inclui o reajuste anual pela inflação) ou um pagamento de US$ 30 mil.

O sistema anterior, baseado apenas em benefício definido, foi descontinuado, e aqueles que entraram a partir de 2018 já foram automaticamente vinculados ao sistema misto. Nele, há uma parcela de benefício definido e uma parte na forma de contribuição definida, com capitalização em contas individuais. A contribuição mínima é de 1%, e o militar adquire o direito a partir de dois anos de serviço. Há contribuição patronal paritária de até mais 4%, que começa depois de dois anos de serviço e vai até 26 anos. Assim, os militares que deixam o serviço antes de 20 anos levam consigo uma quantia que poderão acessar depois dos 60 anos de idade.

Os militares americanos também podem acessar o benefício vitalício se adquirirem incapacidade permanente, situação em que podem escolher entre duas fórmulas de cálculo: 2% ou 2,5% para cada ano de serviço vezes a base de cálculo, de acordo com a data de entrada, ou o resultado da multiplicação da base de cálculo pelo percentual de incapacidade, calculado pelo Departamento de Defesa. Além disso, há duas situações em que o militar deixa pensão por morte aos dependentes: se morrer na ativa ou se, após a aposentadoria, aderir a um plano subsidiado pelo governo. Nesse plano, o membro define uma base de cálculo a partir da qual contribui. Após a sua morte, o cônjuge passa a receber

uma anuidade igual a, no máximo, 55% da aposentadoria, se tiver menos de 62 anos. O percentual diminui para 35% aos 62 anos, quando o pensionista poderá acessar os benefícios da seguridade social. Os filhos recebem a pensão até completarem 18 anos ou, no caso de estudantes de ensino superior, até os 22 anos (Hustead e Hustead, 2001).

As mudanças descritas anteriormente foram moldadas para modernizar o sistema de previdência e ao mesmo tempo atender as necessidades de recursos humanos. Mas a operacionalização não será neutra do ponto de vista fiscal. A despesa aumentará nos primeiros anos em função das contribuições para a previdência complementar, enquanto o gasto com a parcela de benefício definido diminuirá no futuro.

O sistema de previdência militar americano paga benefícios a mais de 2,3 milhões de pessoas a um custo anual de aproximadamente US$ 60,5 bilhões, o que corresponde a uma despesa por pessoa de quase US$ 30 mil anuais, ou seja, em torno da metade da renda *per capita* dos Estados Unidos[243]. Esse sistema não é imune a críticas, pois a aposentadoria precoce dos militares representa um custo elevado para os cidadãos daquele país. Por outro lado, os Estados Unidos realizam operações militares mundo afora regularmente, e a preocupação com o recrutamento pode ser justificada de forma clara para a sociedade.

De resto, há instrumentos de monitoramento não apenas da previdência, mas do desempenho de todo o pacote de compensação dos militares. A cada quatro anos, por exemplo, o presidente deve elaborar uma revisão abrangente do sistema de compensação militar e encaminhá-la, junto com recomendações, para o Congresso.

2. MILITARES BRASILEIROS

Os militares brasileiros possuem um sistema de previdência específico, bem mais vantajoso que o dos trabalhadores civis dos setores público e

243. Informações do Departamento de Defesa americano.

privado. As principais normas dos militares das Forças Armadas estão previstas no próprio Estatuto dos Militares — Lei 6.880, de dezembro de 1980 — e na Lei das Pensões Militares — Lei 3.765, de maio de 1960. Apesar de muito antigos, esses normativos não passaram por grandes mudanças nas últimas décadas: as principais ocorreram por meio da Medida Provisória 2.215-10, de agosto de 2001; e da Lei 13.954, de dezembro de 2019[244].

O caso brasileiro é singular porque os militares não atuam apenas em funções tradicionais, como segurança nacional e preservação dos poderes constitucionais, pois são a categoria profissional mais numerosa atuante na segurança pública, para a qual desempenham as funções de polícia ostensiva, manutenção da ordem e defesa civil. Enquanto as Forças Armadas são organizadas e mantidas pelo governo central, as polícias militares e os corpos de bombeiros militares ficam a cargo dos governos estaduais. Cada unidade federativa possui seu próprio estatuto militar e normativos complementares que definem a estrutura das carreiras e os elementos de previdência social.

2.1 FORÇAS ARMADAS

Os militares ativos são divididos em dois grupos de acordo com o tipo de vínculo: os de carreira e os temporários, incorporados para prestação de serviço militar obrigatório ou voluntário. Os temporários não adquirem estabilidade e instituem benefícios previdenciários a cargo do sistema militar apenas nas hipóteses de invalidez ou morte ocorridas durante o exercício da atividade militar. Do ponto de vista do círculo hierárquico, tanto os militares de carreira quanto os temporários

244. Outros normativos relevantes são o Decreto 49.096, de 10/10/1960, sobre pensões militares; o Decreto 4.307, de 18/7/2002, que regulamenta a MP 2.215-10; a Portaria Interministerial 2.826, de 17/8/1994, que estabelece normas para concessão e revisão dos valores das pensões militares; e a Portaria Normativa 86/GM-MD, de 22/09/2020, que disciplina o adicional de disponibilidade militar.

se dividem em: oficiais, praças e praças especiais, que são os alunos de órgão de formação de militares. A primeira coluna da Tabela 4 mostra que os temporários representam mais da metade dos militares ativos e que os praças (temporários e de carreira) respondem por mais de 80% do mesmo total.

O sistema de previdência militar federal paga benefícios a 163 mil indivíduos e outras 124 mil famílias a custo anual de R$ 44,4 bilhões (69% a mais do que os R$ 26,2 bilhões gastos com os militares da ativa, conforme a segunda coluna da Tabela 4). O gasto *per capita* mensal é de R$ 11.900 por benefício[245], o que corresponde a um benefício médio anual de quase R$ 155 mil, ou seja, mais de quatro vezes a renda *per capita* brasileira. Em valores absolutos, com correção por paridade de poder de compra, o valor do benefício médio do militar brasileiro é superior ao do americano, embora a renda *per capita* americana seja quase quatro vezes maior do que a brasileira[246]. Para cada militar ativo de carreira, há 1,8 benefício[247].

Da terceira coluna da Tabela 4 depreende-se que a remuneração média de um oficial inativo (R$ 18.928) é 22% maior que a de um oficial da ativa (R$ 15.499).

245. R$ 44,4 bilhões de despesa total divididos por 287 mil benefícios resulta em um gasto anual de aproximadamente R$ 154,7 mil. Considerando 12 meses mais o 13º salário, temos um benefício médio de R$ 11.900.

246. A taxa de conversão do real para dólar com correção para poder de compra (que flutua muito menos do que as taxas tradicionais) é inferior a três. Ela coloca o rendimento médio do militar brasileiro aposentado próximo da renda *per capita* americana.

247. 287 mil benefícios previdenciários divididos por 161 mil militares de carreira = 1,78.

Tabela 3: Número de militares federais brasileiros de acordo com a situação e despesa de cada grupo (2020)

	Número de membros (em milhares)	Valor anualizado (R$ bilhões)	Valor mensal por pessoa (R$)	Valor anualizado por pessoa (R$ milhares)
Militares ativos	369	26,2	5.341	71,0
Carreira	161	17,7	8.287	110,2
Oficiais	37	7,6	15.499	206,1
Praças	113	9,8	6.512	86,6
Praças especiais	11	0,3	2.291	30,5
Temporários	209	8,5	3.075	40,9
Oficiais	16	2,4	11.450	152,3
Praças	187	5,7	2.302	30,6
Praças especiais	6	0,4	5.489	73,0
Total de benefícios	287	44,4	11.890	154,6
Inativos	163	24,2	11.447	148,8
Oficiais	48	11,9	18.928	246,1
Praças	115	12,4	8.306	108,0
Pensionistas tronco	124	20,1	12.470	162,1
Oficiais	76	16,2	16.359	212,7
Praças	48	4,0	6.359	82,7

Fonte: Avaliação Atuarial do Sistema de Pensões Militares das Forças Armadas, Brasil (2021).

Quatro fatores principais concorrem para explicar por que a despesa com benefícios militares é desproporcionalmente elevada. Primeiramente, os militares se aposentam muito jovens: antes de completarem 50 anos na maior parte dos casos. A aposentadoria precoce decorre das condições de transferência para a reserva remunerada a pedido e de ofício[248].

248. Os militares da reserva remunerada ficam sujeitos à prestação de serviços na ativa mediante convocação ou mobilização e são dispensados definitivamente da prestação de serviços quando são reformados. A reforma acontece quando o militar da reserva atingir a idade-limite do seu grau hierárquico ou, se for da ativa, devido à incapacidade definitiva.

A aposentadoria a pedido acontece após o militar completar um número mínimo de anos de serviço, que era igual a 30 anos até 2019, enquanto a aposentadoria de ofício ocorre nas idades-limite do seu posto ou graduação, inferiores a 50 anos para os graus hierárquicos mais baixos até 2019 (a partir de 44 anos). Existem ainda outras hipóteses de aposentadoria de ofício, que contribuem para a saída precoce, como o preenchimento das quotas compulsórias[249].

Em segundo lugar, o valor do provento é igual ao soldo integral do posto ou graduação que possuía, além das gratificações e adicionais incorporáveis, e é reajustado da mesma forma que a remuneração dos ativos (integralidade e paridade). Até 2001, os militares eram promovidos no momento da aposentadoria, ou seja, acessavam o soldo correspondente ao grau hierárquico imediatamente superior, regra que ainda é aplicada a algumas hipóteses de invalidez.

Em terceiro lugar, as pensões são sempre integrais e, na maior parte dos casos, vitalícias. Para cônjuges, são sempre vitalícias, não importa a idade ou outro atributo. Além disso, as filhas solteiras daqueles que ingressaram antes de 2001 e optaram por pagar um adicional de contribuição também têm direito a pensões vitalícias.

Por fim, o fato de que as aposentadorias dos militares federais são não contributivas potencializa o encargo fiscal que esse sistema representa para os contribuintes. Em relação às pensões, a contribuição normalmente era de 7,5% até 2019, inexistindo contrapartida patronal.

As principais mudanças na previdência militar anteriores a 2019 ocorreram por meio da MP 2.215-10/2001, que introduziu limite de 21 anos de idade (24, se estudante universitária) para a pensão das

249. As quotas compulsórias visam assegurar a renovação, o equilíbrio e a regularidade de acesso a determinadas posições da hierarquia militar. Tais quotas funcionam da seguinte forma: as Forças devem garantir um certo número de vagas para progressão todo ano e, quando o número de promoções a certa patente somado ao total de militares que irão permanecer naquela posição for superior ao efetivo máximo fixado na legislação, o excedente deve ser aposentado compulsoriamente.

filhas dos novos militares e acabou com a contagem de tempo fictício e a promoção no momento da aposentadoria. Tais mudanças, que visavam corrigir situações anacrônicas, levam tempo para apresentar efeitos fiscais. E, no caso da mudança nas pensões, a regra de transição foi excessivamente generosa e muito mais lenta do que a dos civis[250]. De acordo com relatório de auditoria do Tribunal de Contas da União, as pensões das filhas maiores representavam 59% da quantidade e 46% do gasto com pensões militares em 2016 (Brasil, 2017).

Esse conjunto de fatores contribui para explicar o crescimento real da despesa com militares federais nos últimos anos (Tabela 5). A variação total de 2008 a 2020 foi igual a 39% (média anual de 2,9%), enquanto a despesa com servidores civis aumentou 21% (1,7% ao ano). No mesmo período, o PIB brasileiro apresentou crescimento acumulado de pouco mais de 10%, o que indica um grande descompasso.

Tabela 5: Crescimento real da despesa com militares das Forças Armadas e servidores civis federais (2008/2020)

	Média anual (%)	Acumulado no período (%)
Militares federais	2,9	39,1
Ativos	3,1	41,6
Inativos e pensões militares	2,8	37,6
Servidores civis federais	1,7	20,6
Ativos	1,6	19,6
Aposentadorias e pensões	1,8	22,2
Crescimento do PIB	0,9	10,3

Fonte: Resultado do Tesouro Nacional. Deflator das despesas: IPCA.

250. A mudança na duração das pensões por morte dos trabalhadores civis dos setores públicos e privado, promovida pela MP 664, de dezembro de 2014, passou a valer para todas as novas concessões, independentemente da idade, data de entrada ou outro critério, tendo duração limitada de acordo com a expectativa de vida do pensionista na data de óbito do segurado. Por outro lado, a concessão de pensões vitalícias para as filhas solteiras de militares continua ocorrendo mesmo 20 anos após a MP 2.215-10, de agosto de 2001, pois os militares que ingressaram antes daquela data mantiveram o direito, mediante um adicional de contribuição de 1,5%.

Apesar de responderem por apenas 1,2% do número de benefícios previdenciários pagos pelo governo federal e contribuírem com cerca de 1,5% da arrecadação (R$ 7 bilhões), a despesa com a previdência dos militares (R$ 52 bilhões) corresponde a 6,4% do total. A última coluna da Tabela 6 indica também que a participação dos militares no *déficit* (R$ 45 bilhões) é desproporcional: quase 13% do total.

Tabela 6: Participação percentual dos militares no número de benefícios e nas receitas e despesas dos regimes de previdência federais (2020)

	Quantidade de benefícios	**Receita**	**Despesa**	***Deficit***
Previdência dos militares	1,2	1,5	6,4	12,6
Regime próprio de previdência social	2,4	8,6	11,0	14,0
Regime geral de previdência social	96,4	89,8	82,5	73,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

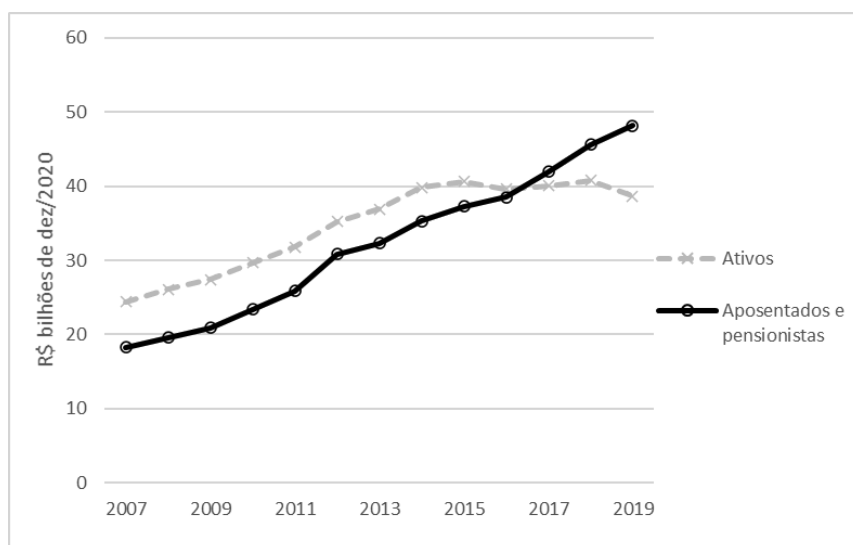
Fonte: Para benefícios: Boletim Estatístico da Previdência Social, Avaliação Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social da União, e demonstrativos de "quantitativo físico de pessoal" das Forças Armadas. Para informações financeiras: Relatório Resumido de Execução Orçamentária, Secretaria do Tesouro.

2.2 POLÍCIAS MILITARES E CORPOS DE BOMBEIROS MILITARES

A maior parte dos militares brasileiros é formada pelos policiais e bombeiros dos governos estaduais: aproximadamente 460 mil ativos (25% a mais do que os 369 mil ativos das Forças Armadas — Tabela 4) e 303 mil aposentados (86% a mais do que os 163 mil aposentados das Forças Armadas — Tabela 4), além dos 135 mil pensionistas de militar[251]. Desse modo, para cada militar ativo nos estados, há quase outro aposentado ou pensionista.

251. Dados informados pelos estados no Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses (DIPR) à Secretaria de Previdência. Há dúvida quanto à comparabilidade entre as informações de pensionistas do DIPR e as pensões militares. No caso das Forças Armadas,

Os militares representam por volta de 20% dos estatutários estaduais e, devido às regras previdenciárias específicas, têm significado um custo crescente para as administrações dessa esfera ao longo dos anos (Gráfico 1). A despesa total ultrapassou R$ 80 bilhões em 2019. Em termos proporcionais, o gasto com esse grupo representa 12% da receita corrente líquida estadual.

Gráfico 1: Evolução da despesa anual com militares estaduais: 2007 a 2019 (R$ bilhões de dez/2020)

Fonte: Execução Orçamentária dos Estados e Relatório Resumido de Execução Orçamentária, Secretaria do Tesouro. Santos et al. (2017). Nota: Despesa bruta declarada pelos estados. Não considera o gasto do Distrito Federal custeado pelo governo federal. A despesa com ativos se refere apenas aos vencimentos e vantagens fixas de pessoal militar (elemento de despesa 12). Deflator: IPCA.

sabemos que as 124 mil pensões-tronco da Tabela 4 são pagas a 200 mil pensionistas diferentes (uma pensão-tronco pode ter mais de uma quota). Portanto, do ponto de vista conceitual, os 135 mil pensionistas dos estados deveriam ser comparados aos 200 mil pensionistas dos militares federais. Mas não sabemos se todos os estados declaram de fato o número de pensionistas ou se alguns deles simplesmente informam o número de pensões-tronco.

A participação dos aposentados e pensionistas nas despesas dos estados com os militares estaduais aumentou nos últimos anos, o que não surpreende, porque as medidas de gestão que podem ser adotadas pelos governadores para controlar a folha de pagamentos não afetam diretamente os benefícios previdenciários (a exceção são os reajustes nos soldos, que afetam os benefícios por meio da paridade). Dito de outro modo, para que haja contenção das despesas estaduais com benefícios instituídos por militares, faz-se necessária a reformulação das regras previdenciárias.

Cada unidade federativa apresenta um estatuto militar contendo as condições de aposentadoria da categoria, que, na reforma de 2019, foram descontinuadas. Essas leis estaduais se assemelhavam muito ao estatuto das Forças Armadas. Vale a pena elencar as principais diferenças no que se refere à aposentadoria:

a) Tempo de serviço e idade mínima: quase todos os estados estabeleciam um número mínimo de 30 anos de serviço como condição para a aposentadoria programada integral sem idade mínima. Mas há algumas exceções dignas de nota: o estado do Espírito Santo havia elevado o tempo de serviço para 35 anos, em 2007, e o Ceará, ainda em 2006, havia instituído idade mínima de 53 anos de idade aos novos militares. Por outro lado, o Amapá exigia somente 25 anos de serviço, ao passo que Minas Gerais e Rio de Janeiro permitiam a aposentadoria integral com 25 anos de efetivo serviço militar (ou seja, excluindo tempo de trabalho fora da corporação e tempo fictício).

b) Contagem de tempo fictício e promoção no momento da aposentadoria: essas condições especiais, previstas para os militares das Forças Armadas até 2001, continuavam presentes nos estatutos da maioria dos estados. A contagem do tempo fictício (aplicada em especial para licenças especiais vencidas e não gozadas) poderia antecipar em até dois anos a data de aposentadoria do militar. A promoção no

momento da aposentadoria se refere à situação em que o provento não é apenas integral, mas sim igual à remuneração da patente imediatamente superior.

Um aspecto diferente na esfera estadual até 2019 era o financiamento dos benefícios previdenciários. Os percentuais de contribuição não eram fixados nos estatutos, mas sim em outras leis estaduais, normalmente nas que regulavam o funcionamento dos regimes próprios de previdência social. Desse modo, ao contrário do que ocorre no governo federal, as aposentadorias militares já eram contributivas e tinham alíquotas de contribuição dos ativos iguais às dos servidores civis na maioria dos casos. A alíquota mais frequente era de 11% e alguns estados, como Goiás, já praticavam percentuais superiores.

3. REFORMA DA PREVIDÊNCIA E REESTRUTURAÇÃO DAS CARREIRAS

Em mais de uma oportunidade, os militares brasileiros patrocinaram mudanças legislativas para diferenciá-los formalmente dos servidores civis, visando evitar reformas mais profundas na previdência e a aplicação de outras normas da administração pública, como a necessidade de conferir transparência e acompanhar a evolução dos passivos atuariais. Evidências disso foram a exclusão da terminologia "servidores militares federais" da Constituição em 1998 e a criação, em 2019, da denominação Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas para o conjunto de normas relativas à remuneração, previdência, assistência e saúde[252].

252. O efeito prático mais evidente é bloquear a aplicação de normas de previdência equivalentes às dos servidores civis. A denominação "sistema de proteção social" caracteriza um novo instituto, distinto dos regimes previdenciários, com intuito de afastar entendimentos de que os benefícios de inatividade dos militares são previdenciários. Pretende-se, assim, por exemplo, evitar a necessidade de avaliação atuarial referente aos militares inativos e a incidência de outras normas gerais aplicadas a esses regimes, de que é exemplo a lei de que trata o § 22 do art. 40 da Constituição Federal. A exposição de motivos do projeto de lei afirma que

Em 2019, o Executivo apresentou o Projeto de Lei 1.645, que foi convertido na Lei 13.954/2019 com poucas alterações. A seguir, descrevemos as principais mudanças promovidas por essa nova Lei, além da já citada criação do sistema de proteção social. Nessa exposição, diferenciamos as medidas de cunho previdenciário das relacionadas à restruturação das carreiras, cabendo adiantar que as últimas representaram aumento de despesa que consumiu todo o ganho fiscal gerado pelas primeiras.

3.1 REFORMA DA PREVIDÊNCIA DOS MILITARES

As modificações na previdência foram apresentadas como a contribuição dos militares para o esforço de ajuste fiscal. Apesar de terem reduzido algumas distorções, foram brandas se comparadas às mudanças para os trabalhadores civis dos setores público e privado (Tabela 7).

tal alteração leva em consideração as peculiaridades da profissão militar. Quanto à exclusão da terminologia "servidores militares", nos parece mais política, com o intuito de diferenciá-los dos servidores civis.

Tabela 7: Comparativo da reforma da previdência de acordo com o regime de previdência (regras permanentes)

	Militares estatutários das Forças Armadas	Servidores civis filiados ao Regime Próprio da União	Trabalhadores filiados ao Regime Geral
Contribuições	Majoração de 7,5% para 10,5% na contribuição normal de militares ativos e aposentados para as pensões, que passou a ser cobrada também de pensionistas; contribuição extraordinária de 1,5% nas pensões e igual a 3% para as filhas beneficiárias de pensão vitalícia; aposentadoria continua não contributiva e inexiste contribuição patronal	Alíquotas do servidor passaram a ser progressivas, variando de 7,5% até 22% de acordo com a faixa salarial; contribuições de aposentados e pensionistas acima do teto do RGPS, podendo incidir sobre a parcela acima de um salário-mínimo no caso de *déficit* atuarial	Alíquotas do trabalhador empregado se tornaram mais progressivas, variando de 7,5% até 14%; alíquota patronal de 20%, incidente sobre todo o salário, não foi alterada
Elegibilidade para a aposentadoria programada	Tempo de serviço aumentou de 30 para 35 anos, sem idade mínima	Majoração da idade mínima masculina (feminina) de 60 (55) para 65 (62) anos, mínimo de 25 anos de contribuição e 10 de serviço público	Instituição de idade mínima igual a 65 (62) anos para homens (mulheres) e tempo mínimo de contribuição igual a 20 (15) anos
Valor e reajuste da aposentadoria	Não houve mudança: integralidade e paridade (sem modificação)	Média de 100% dos salários de contribuição desde julho de 1994, no lugar dos maiores salários correspondentes a 80% do período contributivo, limitada pelo teto do RGPS. Reajuste anual pela inflação do INPC	Média de 100% dos salários de contribuição desde julho de 1994, no lugar dos maiores salários correspondentes a 80% do período contributivo, limitada pelo teto. Reajuste anual pela inflação do INPC
Valor e reajuste da pensão por morte	Não houve mudança: integralidade e paridade	Base de cálculo: valor da aposentadoria ou, no caso do instituidor estar em atividade, o valor que teria direito caso se aposentasse por invalidez (60% da média mais 2% para cada ano além de 20, no caso dos homens); 60% (1 dependente) mais 10% para cada dependente adicional, limitado ao total de 5	Base de cálculo: valor da aposentadoria ou, no caso do instituidor estar em atividade, o valor que teria direito caso se aposentasse por invalidez (60% da média mais 2% para cada ano além de 20, no caso dos homens); 60% (1 dependente) mais 10% para cada dependente adicional, limitado ao total de 5
Duração da pensão por morte	Vitalícia para cônjuge ou companheiro, inclusive filha solteira, se o instituidor entrou antes de 2001 e optou pela contribuição extraordinária	Vitalícia no caso de cônjuge ou companheiro com mais de 45 anos (sujeito a reajuste de acordo com a expectativa de vida)	Vitalícia no caso de cônjuge ou companheiro com mais de 45 anos (sujeito a reajuste de acordo com a expectativa de vida)

Fonte: Elaboração dos autores.

A medida de maior impacto fiscal foi a alteração nas alíquotas de contribuição para custeio das pensões militares (por volta de R$ 5 bilhões anuais), detalhada na Tabela 8: a alíquota de contribuição normal passou de 7,5% para 10,5%. As pensionistas passaram a contribuir (inclusive por meio de alíquota extraordinária, quando o instituidor optou por deixar pensão vitalícia para a filha) e as filhas beneficiárias de pensão vitalícia passaram a recolher contribuição extraordinária de 3%.

Tabela 8: Alterações nas alíquotas de contribuição para pensões militares

Tipo de contribuição	Quem recolhe	2019	2020	2021 em diante
Normal	Militares ativos e inativos	7,5%	9,5%	10,5%
	Pensionistas	0,0%	9,5%	10,5%
Extraordinária: pensão vitalícia para filhas solteiras	Militares antes de 2001 que optaram pela manutenção de pensão vitalícia para filhas	1,5%	1,5%	1,5%
	Pensionistas, exceto filha não inválida	0,0%	1,5%	1,5%
	Pensionista filha não inválida	0,0%	3,0%	3,0%

Fonte: Elaboração dos autores.

Os praças especiais (alunos das escolas militares), os cabos e soldados que possuíam até dois anos de serviço também passaram a contribuir. Embora antes não houvesse contribuição, o tempo de serviço correspondente contava para fins de aposentadoria. Essa mudança não deve ser subestimada, sobretudo quando se observa que esse grupo representava cerca de 20% do total de militares ativos, segundo informações do Ministério da Defesa prestadas ao Tribunal de Contas (Brasil, 2017).

A segunda alteração mais relevante do ponto de vista fiscal foi a elevação, de 30 para 35 anos, do tempo mínimo de serviço para a aposentadoria com proventos iguais ao soldo integral do posto ou

graduação que possuía (efeito estimado é de R$ 0,4 bilhão para 2022 e R$ 1,3 bilhão para 2039). Tal mudança foi acompanhada de uma regra de transição bastante generosa: para qualquer militar ativo na data de promulgação da lei, aplica-se pedágio de 17% sobre o tempo que faltava para completar 30 anos de serviço. Ou seja, os militares com 25 anos de tempo de serviço terão que trabalhar dez meses adicionais e aqueles com 15 anos trabalhados, 2,5 anos a mais.

De fato, a regra de transição dos militares é muito mais branda se comparada à dos trabalhadores civis: para se aposentar sem idade mínima, um trabalhador do setor privado deve cumprir pedágio igual a 50% do tempo de contribuição faltante. Mesmo antes da reforma, os trabalhadores filiados ao regime geral já deveriam contar com pelo menos 35 anos de contribuição para se aposentarem antes de 65 anos de idade (no caso dos homens, que representam mais de 90% dos militares).

As outras duas medidas relacionadas à aposentadoria militar foram: a introdução de tempo mínimo de exercício de atividade militar nas Forças Armadas igual a 30 anos para oficiais oriundos das escolas de formação e praças e a 25 anos para os demais oficiais; e a elevação das idades-limite para a transferência de ofício à reserva (de 44 a 66 para 50 a 70 anos), equivalente à aposentadoria compulsória dos servidores civis (75 anos). As idades-limite para a transferência da reserva à reforma também aumentaram (de 56 a 68 para 68 a 75 anos), mas não apresentam efeito prático relevante.

Destacamos alguns elementos críticos da previdência militar que não mudaram com a reforma:

a) Integralidade e paridade: proventos iguais ao do posto ou graduação que possuía no momento da aposentadoria, com a inclusão dos adicionais e gratificações, sendo aplicado o mesmo reajuste. Essa regra também era aplicada no serviço público, mas foi extinta há quase 20 anos (atualmente aplica-se apenas aos servidores que entraram antes de 2003 e se aposentam pelas regras de transição).

b) Não instituição de idades mínimas de aposentadoria: a instituição de idades mínimas para os militares, ainda que inferiores às aplicadas aos trabalhadores civis, deve ser considerada à luz da experiência de outros países. Os benefícios auferidos pelos militares brasileiros aposentados são elevados em relação à renda *per capita* brasileira e duram muito tempo.

c) Aposentadorias não contributivas: os militares continuaram sem participar do custeio de sua inatividade e tampouco há contribuição patronal. O fato de que os militares adquirem direito a receber do Estado proventos vitalícios sem nunca terem aportado contribuições está relacionado à noção de que os membros dessa categoria não se aposentam, mas sim tornam-se inativos após cumprirem certos requisitos legais. Lembramos que a mesma situação existia no serviço público civil, mas foi extinta em 1993.

d) Ausência de contribuição dos militares temporários: esse grupo, que representa mais da metade dos ativos, continua sem contribuir para financiar os benefícios de aposentadoria ou pensão que podem instituir a cargo do sistema de previdência militar ou outro regime. Os militares temporários, embora não possam usufruir da aposentadoria militar por tempo de serviço, podem originar benefícios por invalidez ou falecimento precoce enquanto prestam o serviço militar. Mais ainda, o tempo de serviço militar temporário é objeto de contagem recíproca para fins de aposentadoria em outros regimes[253].

e) Pensões integrais vitalícias: o cônjuge ou companheiro, não importa a idade ou tempo da união, mantém a pensão até a morte. As

253. A Lei 13.954/2019 estabeleceu compensação financeira entre o sistema de previdência dos militares e os demais regimes. Essa medida é positiva do ponto de vista da contabilidade pública, pois permitirá o cálculo correto do resultado dos diferentes regimes previdenciários. No entanto, como a compensação ocorrerá integralmente à custa do erário, não trata do principal problema, que é a ausência de contribuição do militar temporário.

filhas solteiras, no caso daqueles que entraram antes de 2001 e optaram por pagar uma contribuição adicional, mantêm o direito à pensão vitalícia. Além disso, as pensões continuam sendo sempre iguais ao valor integral da remuneração do instituidor.

Por fim, destacamos que as medidas adotadas em âmbito federal devem ser estendidas a policiais militares e bombeiros dos estados e do Distrito Federal. A elevação do tempo de serviço necessário para a transferência à reserva é um ponto positivo na imensa maioria dos estados. Mas outras possuem consequências negativas, cabendo destacar que as alíquotas de contribuição dos militares de alguns estados eram superiores às novas alíquotas dos militares federais, de modo que esses entes federativos perderam parte da fonte de financiamento do *déficit*.

3.2 REESTRUTURAÇÃO DAS CARREIRAS DOS MILITARES DAS FORÇAS ARMADAS

A mesma Lei que promoveu as mudanças na previdência reestruturou as carreiras militares: houve acréscimo nos valores dos soldos, criação do adicional de disponibilidade militar e ampliação significativa do adicional de habilitação. Ademais, o valor da ajuda de custo paga por ocasião da aposentadoria dobrou de valor. A justificativa para esse conjunto de medidas residia no fato de que os rendimentos dos militares estavam defasados.

As remunerações relativas às Forças Armadas são formadas pelo soldo, adicionais e gratificações, estes dois últimos fixados em percentuais do soldo referente a cada posto ou graduação. Já a ajuda de custo é calculada em relação à remuneração total e é devida quando o militar é transferido de localidade ou se aposenta. Seu valor variava de metade até quatro vezes o valor da remuneração, dependendo da situação que enseja o pagamento.

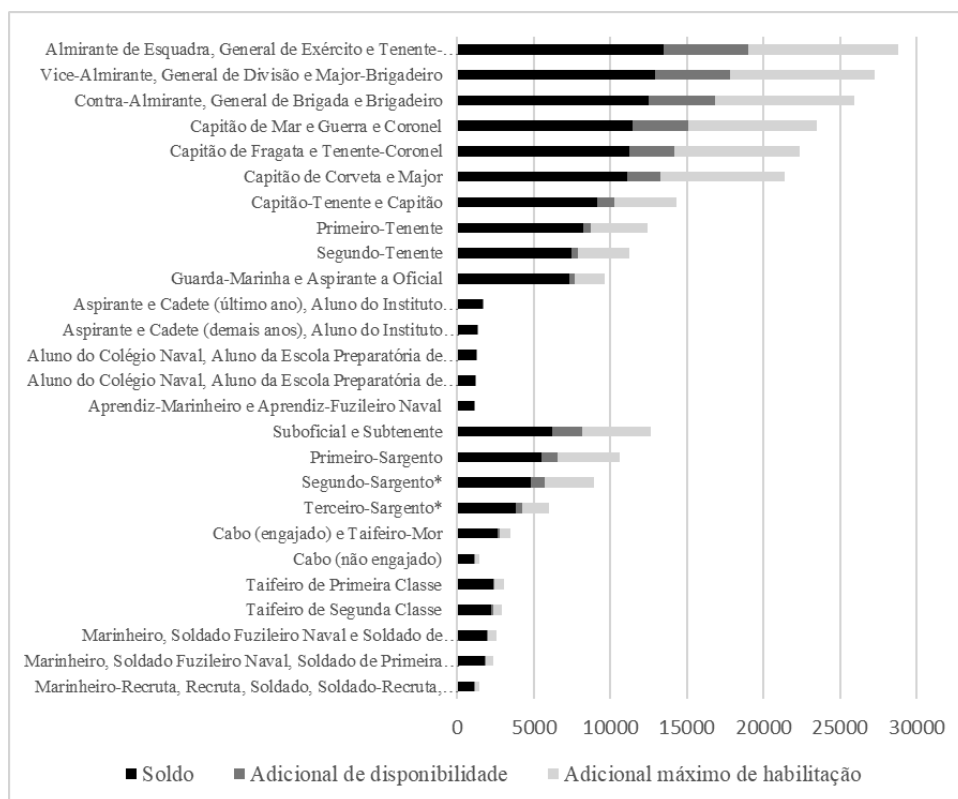
O reajuste dos soldos afetou apenas dez graduações, com aumento médio de 11%. Essa revisão não alcançou os oficiais de qualquer posto, o que contribuiu para conter o efeito fiscal (acréscimo de R$ 380 milhões por ano). Por outro lado, os oficiais, especialmente aqueles de patente mais alta, foram beneficiados de forma desproporcional pelas demais medidas.

A criação do adicional de disponibilidade militar equivale à recriação do adicional de tempo de serviço, extinto em 2001 e mantido apenas para aqueles militares que já faziam jus a ele naquela época (não há acumulação das duas parcelas, paga-se a mais vantajosa). A medida representa uma espécie de contrarreforma, no sentido de que recriou uma parcela já extinta há 20 anos. A justificativa apresentada para a recriação foi a necessidade de remunerar a categoria pela disponibilidade permanente e dedicação exclusiva, mas a parcela é paga inclusive aos militares reformados. O impacto fiscal é significativo (R$ 2,8 bilhões por ano), pois os percentuais, assim como os valores da base de incidência, crescem de acordo com o posto ou graduação — variando de 5% a 41% do soldo.

A majoração do adicional de habilitação é a medida de maior impacto fiscal (R$ 1,3 bilhão em 2020 e R$ 8,1 bilhões em 2023, quando terá impacto integral) entre todas as mudanças promovidas nas carreiras militares. Esse adicional é um incentivo à capacitação, que é devido em contrapartida a cursos realizados com aproveitamento pelo militar. Os acréscimos foram muito significativos, em especial para cursos acessados pelos militares de patente mais alta. Os percentuais que antes variavam de 12% a 30%, agora podem chegar a 73%.

Do mesmo modo que a recriação do adicional de disponibilidade, a elevação dos percentuais pagos a título de habilitação, na prática, representa um acréscimo nas remunerações que apresenta certa tendência de concentração nas patentes mais altas (Gráfico 2). A título de exemplo, um oficial superior com doutorado recebia um adicional de 30% do valor do soldo e passou a receber 73%, o que representa

entre R$ 8 mil e R$ 10 mil por mês aproximadamente, dependendo do posto (acréscimo de cerca de R$ 5 mil ou mais). Esse mesmo oficial tem direito a um adicional por disponibilidade que gira em torno de 40% do soldo. Já um terceiro-sargento com curso de especialização recebia um adicional de 16% e passou a receber 27%, o que representa por volta de mil reais por mês (R$ 400 a mais do que antes). Seu adicional de disponibilidade pode ser de 16% ou 6%, dependendo de fazer ou não parte dos quadros especiais.

Gráfico 2: Remuneração dos militares por posto ou graduação antes e depois dos adicionais de disponibilidade e habilitação (R$)

Fonte: Elaboração dos autores. Nota: Os percentuais são aqueles que serão aplicados a partir de julho de 2023.

Por fim, outra alteração digna de nota refere-se à majoração no valor da ajuda de custo, que passou de quatro para oito vezes o valor da remuneração calculada com base no soldo do último posto do círculo hierárquico a que pertencer o militar (efeito de R$300 milhões por ano).

3.3 EFEITOS FISCAIS CONSOLIDADOS

A Tabela 9 discrimina o efeito fiscal das medidas descritas anteriormente para demonstrar que a reforma na previdência militar foi mais do que compensada pela reestruturação das carreiras. O efeito líquido para o governo federal converge para um aumento de despesa de cerca de R$ 6 bilhões por ano.

Nesse contexto, um tópico importante são as medidas apresentadas para fazer face ao aumento da despesa não compensada pelas alterações referentes à previdência militar: aumento da arrecadação do imposto de renda retido na fonte em função do aumento das remunerações (que não é integralmente absorvido pela União, tendo em vista que 46% da receita é destinada a estados e municípios), receita adicional da contribuição a Fundos de Saúde (também em função dos aumentos remuneratórios), redução dos efetivos militares (não há compromisso legal ou normativo em lei para tal redução, cujo impacto considerado supera R$ 4 bilhões por ano a partir de 2024), militares aposentados contratados por órgãos públicos no lugar de servidores efetivos e outras medidas.

Tabela 9: Impacto fiscal da reforma da previdência combinada com a reestruturação das carreiras miliares (2020/2029)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Reforma da previdência militar (A)	4,5	5,5	5,4	5,3	5,4	5,4	5,3	5,4	5,5	5,5
Nova contribuição (ativos e inativos)	1,3	1,8	1,8	1,8	1,9	1,8	1,7	1,7	1,7	1,7
Nova contribuição (pensionistas)	2,8	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1
Redução de despesa (aumento do tempo de serviço)	0,4	0,6	0,5	0,4	0,5	0,6	0,5	0,5	0,6	0,7
Reestruturação das carreiras militares (B)	4,7	7,1	9,4	11,1	11,6	11,6	11,6	11,6	11,6	11,6
Adicional de disponibilidade militar	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8
Adicional de habilitação	1,3	3,6	5,9	7,6	8,1	8,1	8,1	8,1	8,1	8,1
Ajuda de custo	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Aumento dos soldos	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Efeito fiscal líquido- (A) - (B)	-0,3	-1,6	-4,0	-5,8	-6,2	-6,2	-6,3	-6,2	-6,1	-6,1
Medidas adicionais de compens©o (C)	1,8	3,0	4,2	5,4	5,9	6,3	6,5	6,7	6,9	7,3

Fonte: Projeções do Ministério da Defesa. Nota: Inclui ajuste dos autores para considerar alterações nas alíquotas de contribuição. O PL 1.645/2019 promovia crescimento mais gradual das alíquotas, mas o texto aprovado acelerou o aumento.

Primeiramente, é interessante observar que grande parte dessas medidas se refere a aumentos de arrecadação e, por conseguinte, não ajudam a controlar o crescimento da despesa. Isso é importante, porque o teto de gastos é a principal regra fiscal brasileira e tem contribuído para a estabilidade macroeconômica. Em segundo lugar, a maior parte da economia vem de uma promessa, sem compromisso legal, de reduzir os efetivos.

4. CONCLUSÕES

Este capítulo mostrou que a reforma da previdência dos militares brasileiros de 2019 foi branda quando comparada às mudanças aplicadas aos trabalhadores civis e não está de acordo com a tendência internacional. A noção de que os militares devem se aposentar um pouco mais cedo possui fundamento, mas falta justificativa razoável para todas as demais diferenças.

A tese de que os militares não se aposentam ou não possuem regime de previdência, mas sim um sistema de proteção social, é mais retórica do que realidade. Lembramos que pouco mais de um ano após a criação dessa denominação (Sistema de Proteção Social dos Militares), a consideração de que os militares da reserva são aposentados para todos os efeitos práticos foi usada para estender à categoria a decisão do Supremo Tribunal Federal que permite a aplicação do teto remuneratório do serviço público separadamente ao benefício de aposentadoria e ao salário e não à soma das duas parcelas. Ou seja, os argumentos são usados conforme a conveniência, para garantir vantagens remuneratórias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASCH, B. **Setting military compensation to support recruitment, retention, and performance**. Santa Mônica: Rand Corporation, 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria do Processo TC-001.040/2017-0**. Brasília, 2017.

BRASIL. Marinha do Brasil. **Proposta de subsídios para o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias 2022**: Ane–o IV.7 — Avaliação atuarial do sistema de pensões militares das Forças Armadas. Brasília, 2021.

CLARK, R.; CRAIG, L.; WILSON, J. **A history of public sector pensions in the United States**. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2003.

ECKEFELDT, P.; PĂTĂRĂU, A. Special pensions in the EU. Directorate General Economic and Financial Affairs, European Commission, **discussion paper**, 125, 2020.

HUSTEAD, E.; HUSTEAD, T. Federal civilian and military retirement systems. In: MITCHELL, O.; HUSTEAD, E. (eds.). **Pensions in the public sector**, **2001**.

KAMARACK, K. **Military retirement:** Background and recent developments. Congressional Research Service. Washington, 2017.

SANTOS, C. H. et al. Crescimento dos gastos com pessoal ativo e inativo dos estados brasileiros entre 2006-2016. **Carta de Conjuntura**, n. 37 (nota técnica II), Ipea, Brasília, 2017.

CAPÍTULO 13

MP 579: O 11 DE SETEMBRO DO SETOR ELÉTRICO[254]

Elena Landau

INTRODUÇÃO

No dia 11 de setembro de 2012, foi publicada a Medida Provisória 579, logo convertida na Lei 12.783/13. A principal motivação do governo era provocar redução nos preços de energia. O mecanismo escolhido para isso foi propor a possibilidade de renovação antecipada das concessões de geração de energia, que venceriam, na sua maioria, em 2015, em troca da adesão ao regime de cotas de energia.

Ao contrário do esperado, poucas empresas optaram pela renovação nos termos propostos. A Eletrobras, uma estatal federal, foi a única geradora de grande relevância que assinou novos contratos. À exceção de Ceee-GT e Emae[255], as estaduais não aderiram à proposta da referida MP. Os transtornos ocasionados no setor foram imensos.

Primeiro, resultou em grave crise financeira na holding de energia ao reduzir suas receitas no mesmo período em que os investimentos nos projetos estruturantes, licitados poucos anos antes, maturavam. Segundo, por causa da natural elevação da demanda, decorrente da

254. Agradeço os comentários de Ângela Magalhães Gomes, Patrícia Sampaio e Solange David, isentando-as, claro, de eventuais erros e opiniões que permanecerem no capítulo.

255. V. Landau, E., Dutra, J. e Sampaio, P. (2013).

queda nas tarifas de energia no primeiro momento, uma crise hidrológica já previsível, no final de 2012, agravou as condições de oferta. Era a tempestade perfeita.

Além do aumento de demanda, a adesão abaixo do previsto deixou distribuidoras descontratadas — como será detalhado ao longo do texto —, obrigando-as a recorrer ao mercado quando o preço de liquidação por diferença (PLD)[256] naturalmente refletia a situação de escassez. Terceiro, em lugar de aplicar uma política de demanda para controlar esse desequilíbrio, reproduzindo o que foi feito por ocasião do "racionamento" de 2001[257], a opção foi financiar a compra de energia extra das distribuidoras por empréstimos bancários e repassar o custo da dívida e juros ao consumidor.

A continuidade do despacho de energia, apesar da grave redução do nível dos reservatórios, superou o percentual de risco hidrológico tradicionalmente aceito no setor. Como a mesma MP transferiu o custo desse risco às distribuidoras, ele foi repassado aos usuários do serviço. Um tarifaço se seguiu.

A MP 579 segue até hoje como exemplo de um dos maiores erros de política pública do setor de energia: endividou a Eletrobras, gerou pressões inflacionárias, trouxe graves desequilíbrios financeiros para os agentes do setor e criou insegurança jurídica em decorrência da intervenção nos preços de energia com o consentimento da Aneel,

256. O preço de liquidação de diferenças (PLD) é utilizado como referência para os preços no mercado livre de energia e para valorar a energia no mercado de curto prazo (MCP). Para o cálculo, são contabilizadas as diferenças entre a energia contratada e os montantes realmente gerados ou consumidos.

257. O termo racionamento não é fiel às políticas de demanda implementadas pela Câmara de Gestão da Crise em 2001. Incentivos bem desenhados levaram a uma redução na demanda superior à meta estabelecida. A conotação negativa do "racionamento", decorrente da queda no nível de atividade, impediu que políticas de demanda fossem usadas nas crises hídricas posteriores, como em 2014. Em 2001, A MP 1.055 criou a Câmara de Regras Excepcionais para a Gestão Hidroenergética (Creg), com poderes para administração de reservatórios, mas não introduziu incentivos para a racionalização do uso de energia.

a agência reguladora. Seus efeitos se espalharam para além do setor e têm durado anos para sem serem resolvidos[258].

Na seção 1 serão descritos os antecedentes que levaram ao uso da renovação de concessões como mecanismo de interferência nos preços. A seguir, uma descrição da MP 579, sua adesão pela Eletrobras, considerada pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM) como exercício abusivo do poder de controle, a participação da Aneel e os efeitos sobre as tarifas.

1. ANTECEDENTES

Boa parte das concessões do setor elétrico brasileiro vivia uma situação peculiar nos meses que antecederam a publicação da MP 579. O dia 7 de julho de 2012 era a data limite para o pedido de prorrogação das concessões de parcela expressiva do setor elétrico, o que incluía grande parte de ativos da Eletrobras, e muitos outros pertencentes a empresas estatais, como a Companhia Energética de São Paulo (Cesp), a Companhia Paranaense de Energia (Copel) e a Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig).

Era uma situação de grande insegurança jurídica, porque havia distintas correntes de interpretação sobre a legislação, que variavam da impossibilidade de novas prorrogações, o que levaria necessariamente

---

258. Só com a operação de capitalização, aprovada pelo Congresso em 2021, a Eletrobras poderá sair do regime de cotas. A base tarifária ainda carrega os efeitos dos riscos hidrológicos do passado e a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) passou a ser utilizada para absorver todas as disfunções do setor, atingindo valores superiores a R$ 20 bilhões ao ano. A CDE é um fundo setorial que tem como objetivo custear diversas políticas públicas do setor elétrico brasileiro, como universalização do serviço de energia elétrica em todo o território nacional, concessão de descontos tarifários a diversos usuários do serviço (baixa renda, rural, irrigante, serviço público de água, esgoto e saneamento, geração e consumo de energia de fonte incentivadas, etc.), modicidade da tarifa em sistemas elétricos isolados (conta de consumo de combustíveis — CCC) e competitividade da geração de energia elétrica a partir da fonte carvão mineral nacional. A CDE passou a cobrir também os subsídios cruzados que foram retirados da estrutura tarifária.

à licitação da concessão, ao entendimento de que a prorrogação era parte do arcabouço legal que regulamentou o art. 175 da Constituição[259].

Quando a Constituição foi promulgada, havia muitas concessões antigas, outorgadas antes de 1988. O art. 175, além de exigir a licitação para a delegação de serviços, estabeleceu, no inciso I do parágrafo único, que a lei deveria dispor sobre "o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão".

Importante ressaltar que, mesmo sendo empresas estaduais ou privadas, as concessões que compõem seus ativos são federais, uma vez que, nos termos do art. 21 da Constituição Federal, compete à União, explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão. Por isso, a importância de uma legislação que viesse a regularizar a forma de delegação prevista no art. 175. Para evitar a licitação de todos os ativos com novos contratos de concessão, uma transição do regime de outorga para o contratual recém-criado foi necessária.

Na época, havia uma grande variedade de situações no setor elétrico a serem reguladas por legislação infraconstitucional: concessões em estado precário, obras a serem terminadas, falta de formalização e prazo, por exemplo. A Lei 8.987/95, a das Concessões, regulamentou o art. 175, mas isso era insuficiente para regularizar o setor de energia e precisou ser complementada pela Lei 9.074, do mesmo ano, que trata da prorrogação das concessões então existentes. Ainda assim, o quadro continuou bastante confuso[260].

A expectativa era de que o avanço da privatização no setor pudesse organizá-lo e unificar prazos e condições na assinatura dos novos contratos. Mas a desestatização da Eletrobras, que havia sido incluída

---

259. Ver Landau, E. (2009).

260. Ver art. 4º e a seção V da referida lei.

no Programa Nacional de Desestatização (PND) pelo Decreto 1.503, de maio de 1995, não se completou. Leilões em separado, e subsequentes, para suas principais subsidiárias foi a modelagem de venda escolhida no governo de Fernando Henrique Cardoso como forma de implementação de um ambiente de competição entre empresas geradoras[261]. A primeira a ser vendida foi a Gerasul (1998), depois Tractebel Energia[262]. E parou por aí. Resistências políticas inviabilizaram a privatização de Furnas e o projeto de desestatização foi abandonado[263]. Os estados também mantiveram suas geradoras e o setor continuou dominado por grandes estatais, como Cemig, Copel e Cesp, além da holding federal.

Diferentemente do segmento de distribuição, no qual ocorreu um bem-sucedido programa federal e estadual de desestatização, na geração e transmissão boa parte dos ativos continuou estatal, de controle federal ou estadual.

A situação de parte das concessões de geração só foi formalizada em 2004, para que pudessem participar de um leilão de venda de energia existente. A solução encontrada pela agência reguladora Aneel foi a assinatura de novos contratos, com base na legislação em vigor, isto é, na Lei 9.074, mas com a data-base retroagindo à sua promulgação, em 7 de julho de 1995. A adesão a esses contratos era condição necessária para a participação nos leilões de venda de energia[264]. Essa mesma legislação estabeleceu o direito a uma prorrogação, de forma geral por mais 20 anos, desde que o pedido fosse feito com até 36 meses de antecedência do final da concessão.

261. O modelo escolhido para privatização da Eletrobras em 2021 foi o de capitalização da holding com diluição do controle da União. Eletronuclear e Itaipu Binacional, por questões legais, formarão uma nova empresa, que permanecerá nas mãos do Estado.

262. Tractebel Energia é hoje a Engie, maior geradora privada do Brasil. A maior do país é o grupo Eletrobras.

263. V. Landau, E. (2021).

264. Como decorrência, entre os anos de 2012 e 2014 expirariam cerca de 17 GW médios contratados no primeiro leilão de energia existente, em 2004. Ver Sales, C.(2016).

Outra peculiaridade desses contratos é que a sua assinatura foi considerada como prorrogação, mesmo que o primeiro contrato tivesse como base a nova legislação. Isso explica a grande concentração de vencimentos em 2015 e a exigência que os pedidos de prorrogação fossem protocolados até 7 de julho de 2012, poucos meses antes da publicação da MP 579.

Como o governo não havia proposto nenhuma nova regulamentação sobre a possibilidade de extensão de prazo, as empresas resolveram encaminhar seus pedidos, sob um vazio legal, para garantir direitos.

De todo modo, era esperada a hipótese da prorrogação, porque a alternativa — que seria a licitação das concessões — poderia levar à privatização de boa parte do sistema Eletrobras, o que não estava nos planos do governo de então, que havia, inclusive, retirado, por lei, a empresa do PND[265]. A preocupação tinha razão de ser, afinal, o vencimento das concessões atingiria cerca de 20 GW, ou 20% da capacidade instalada na época. Na transmissão, cuja retirada do Estado demorou a ocorrer, venceriam 82% dos contratos e na distribuição, 40%.

Os agentes do setor estavam estudando o assunto e propondo alternativas com anos de antecedência, tendo enviado em conjunto propostas ao Ministério de Minas e Energia (MME) ao final de 2008[266]. Não obtiveram retorno. Sendo um assunto tratado com tanta antecedência pelos agentes do setor, não se esperava que o governo fosse deixar o tempo se esgotar sem tomar uma decisão a respeito.

---

265. Lei 10.848, art. 31, § 1º. Em razão da retirada da empresa, por lei, do PND, foi necessária uma autorização legislativa específica para permitir a perda de controle do governo na capitalização da Eletrobras, decidida por Temer e confirmada no governo Bolsonaro, por meio da Lei 14.182/21. Em geral, basta um decreto presidencial para incluir uma estatal no programa de desestatização, como fez FHC em 1995.

266. Em novembro de 2008, o Ministério de Minas e Energia (MME) convida associações do setor para apresentação da proposta relativa à questão do futuro das concessões, em função do fim de seus prazos, e solicita a entrega de manifestação escrita sobre o assunto (Ofício nº 2.317/2008/SE-MME). Como consultora da Associação Brasileira de Concessionárias de Energia Elétrica (ABCE) coordenei os estudos sobre o tema que foram enviados ao MME.

Havia muitas dúvidas sobre as novas exigências que poderiam ser impostas nos contratos: a renovação seria onerosa? A que preço de energia os contratos seriam renovados? Os preços estariam indexados nos novos contratos e que índice de preços seria utilizado? Contratos de qual duração? Haveria reagrupamento das menores concessões de distribuição? O que aconteceria com os contratos de energia que vencessem antes das concessões serem renovadas? Como seria calculado o valor dos ativos não depreciados e dos investimentos não amortizados a serem indenizados? Sem saber qual o valor de reversão, as empresas não poderiam sequer decidir entre prorrogar ou devolver seus ativos.

Foi nesse clima de expectativa e muita insegurança jurídica que, no dia 11 de setembro de 2012, o governo jogou a bomba no setor com a edição da MP 579. Seu teor pegou todos de surpresa.

2. A MEDIDA PROVISÓRIA

A MP 579 nasceu cheia de erros, de múltiplos aspectos. Primeiro, na própria ideia de buscar uma redução artificial nos preços e tarifas de energia. Além disso, não foi feita análise prévia de impacto regulatório, o que teria mostrado, de partida, a insustentabilidade financeira da proposta, além do retrocesso no modelo de competição, provocando um desarranjo no setor de geração. Erros de planejamento deixaram as distribuidoras descontratadas e expostas aos preços de energia no mercado de curto prazo, e estes foram repassados às tarifas.

Tudo isso só foi possível porque a governança do processo falhou por completo. No setor, houve total desarticulação do Executivo com importantes agentes, tanto empresariais quanto acadêmicos, ignorando as contribuições que haviam sido feitas ao longo dos anos.

O mais grave foi a agência reguladora não ter mantido sua autonomia e a isenção necessária para a avaliação da política tão transformadora na operação do setor. Neste sentido, foi simbólica a participação do diretor-geral da Aneel na cerimônia de anúncio da medida junto

com o governo. Por fim, para evitar o fracasso completo da política, o governo usou seu poder de voto na Eletrobras para impor a adesão da empresa à proposta, obrigando a estatal federal a aceitar condições tão negativas. A receita para dar errado estava coma.

2.1 GOVERNANÇA PRECÁRIA

Além do objetivo de reduzir tarifas para consumidores residenciais, havia pressão do setor industrial eletrointensivo, que ameaçava levar suas fábricas, empregos e impostos para outro país. O modelo de competição primeiro pensado por FHC e depois modificado por Lula, não estava resultando na redução de preços de energia como esperado[267].

A solução então encontrada pelo governo foi usar o vencimento dos contratos de concessão para criar condições que impusessem uma redução drástica nos preços de energia gerada, que seria transmitida às tarifas finais[268]. Para as distribuidoras reguladas pela Aneel foi permitida a prorrogação, uma única vez, por 30 anos, sem impor novas condições. Nesse caso, por ser segmento regulado, ganhos de produtividade já eram incorporados a cada revisão tarifária. Assim, o governo considerou mais

267. No governo FHC, a lógica era a competição entre empresas, por isso a opção de vender as subsidiárias da Eletrobras em separado. Modelo que não se completou. No governo Lula, a operação foi invertida. Com a promessa de evitar novas crises de abastecimento, a ministra Dilma Rousseff estabeleceu a obrigação de 100% de contratação para as distribuidoras. Por meio da MP144/2003, convertida na Lei 10.848/2004, novas regras foram estabelecidas. Desde então, as distribuidoras devem declarar sua demanda para o mercado cativo (ACR) para os próximos cinco anos, com uma margem de erro aceita pela regulação. A competição passa a se dar não mais pelo mercado e sim por empreendimento, em leilões de energia nova. Os leilões são programados a partir do balanço energético e podem ser do tipo A-5, para usinas hidrelétricas, ou A-3, para usinas térmicas. Há também a previsão de leilões A-1, de energia existente, em caso de necessidade de ajuste na oferta. A contratação da energia ofertada nos leilões é feita de forma centralizada pela CCEE (Câmara de Comercialização de Energia Elétrica), e também podem comercializar contratos para o mercado livre (ACL). Esse modelo, com alguns ajustes para a incorporação de novas fontes de energia renováveis e intermitentes, é o que, em linhas gerais, prevalece até hoje. Pesam também nas tarifas encargos e tributos, como ICMS, que representam metade do valor final das contas pagas pelo consumidor final.

268. Para os aspectos jurídicos da MP 579, v. BRITO, V. (2014).

eficiente permitir a permanência do mesmo concessionário em nome da continuidade do serviço do que realizar nova licitação.

Os erros de concepção foram inúmeros, começando pela imposição de um regime de alocação de cotas na geração, em substituição ao regime de produtor independente (PIE)[269]. O PIE foi criado pela Lei 9.074/95 como mais um mecanismo de transição para um modelo concorrencial em que os preços de energia refletiam as condições de mercado, seja nos leilões para o mercado cativo (ACR), seja na comercialização no mercado livre (ACL). A MP foi convertida na Lei 12.783/13, que logo em seu art. 1º impôs a alocação de cotas às distribuidoras e fixou a remuneração com base nos custos de operação e manutenção.

Para a transição, assumiu-se que as usinas e ativos estavam depreciados, sem previsão, portanto, da indenização. Outro equívoco. Mesmo previsto na Lei de Concessões[270], o cálculo do valor de reversão dos ativos nunca foi regulamentado pela Aneel[271]. O governo pressupôs que, tendo as usinas mais de 30 anos de prazo de outorga, os investimentos já estariam amortizados, ignorando a data em que, de fato, a usina entrou em operação. Havia situações nas quais, por razões alheias às concessionárias, muitos anos se passavam entre uma data e outra. O caso mais emblemático foi o da Usina de Xingó, que entrou em operação só em 1997 e não tinha seus investimentos amortizados em 2012[272].

---

269. Segundo o art. 11, considera-se produtor independente de energia elétrica a pessoa jurídica ou empresas reunidas em consórcio que recebam concessão ou autorização do poder concedente para produzir energia elétrica destinada ao comércio de toda, ou parte, da energia produzida, por sua conta e risco.

270. Os artigos 35 e 36 da Lei 8.987, de 1995, preveem que, no advento do termo final do contrato de concessão, bens, direitos e privilégios transferidos ao concessionário revertem ao poder concedente. Este, no entanto, deve indenizar o concessionário pelos investimentos ainda não depreciados ou amortizados realizados com a finalidade de garantir a continuidade do serviço prestado.

271. V. Sampaio, P. e Guerra, S. (2019) e Lustosa, I. (2011).

272. Ver Barcellos, A.P. (2017).

No segmento de transmissão esse erro foi ainda maior. Ela começou a ser privatizada depois da distribuição e, ao se introduzirem os leilões para novas linhas, o segmento convivia com diferentes tipos de regulação. Nem todas as concessões tinham o mesmo critério de incorporação dos ganhos de eficiência. Havia estatais com contratos antigos e as novas — privadas — com sistemas distintos de revisão de tarifas[273] e prazos de outorga.

A MP 579 determinava que os ativos de transmissão existentes em 31 de maio de 2000 seriam considerados totalmente depreciados, independentemente da vida útil remanescente dos respectivos equipamentos. A reação contrária do setor foi imediata e o governo editou nova medida provisória, a MP 591, de dezembro de 2012, retirando a presunção de amortização dos investimentos e aumentando o valor total de indenização devido pela União à Eletrobras e às outras transmissoras. Não resolveu por completo a questão, a dívida com as concessionárias não foi paga de imediato e vai pesar no bolso dos consumidores até 2027[274].

Com essa nova MP, ao definir o valor para os novos contratos, o governo acreditou que as empresas detentoras dos ativos fossem de transmissão, fossem de geração, fariam qualquer negócio para terem suas concessões renovadas, afinal, a preocupação com a prorrogação

---

273. Havia vários tipos de concessão: (i) as ditas "prorrogadas" a partir de 1995 e que têm termo final em 2015, com previsão contratual de prorrogação por até 20 anos e revisão tarifária periódica a cada quatro anos; (ii) as relativas aos leilões realizados até setembro de 2006, que admitem no contrato prorrogação por até 30 anos, sem previsão tarifária periódica; (iii) as licitadas a partir da publicação da REN nº 230/2006, com possibilidade de prorrogação por mais 30 anos, para as quais os contratos preveem a revisão periódica a cada cinco anos.

274. Mais um efeito da grande judicialização provocada pela MP. Para cumprir decisões liminares, a Aneel excluiu a parcela chamada de "remuneração" da tarifa de uso do sistema de transmissão, calculada sobre os bens reversíveis, ainda não amortizados e nem depreciados, prevista na Lei 12.783, de 2013. Com a cassação da medida, foi preciso fazer os cálculos de forma retroativa. Para diminuir o impacto sobre tarifas "optou-se pela alternativa de pagamentos no prazo de oito anos e de forma gradativa, assegurado o valor presente líquido da operação". Voto do relator Sandoval Feitosa, na 44ª Reunião Extraordinária da Diretoria, 22 de abril de 2021. Processo: 48500.000753/2019-29. 26.

dominava o setor desde 2008. Esqueceram de fazer contas, mas as empresas, sociedades de economia mista, sabiam que não poderiam tomar decisões impensadas, sob risco de serem processadas pelos acionistas minoritários. O que de fato aconteceu para o grupo Eletrobras.

O MME tratava o tema de forma política, afinal, eram empresas estatais estaduais, com concessões federais, as principais interessadas na prorrogação, além da própria Eletrobras. Mais um erro. Contas feitas e ficou claro que os três anos restantes de contrato eram mais vantajosos que os 30 anos oferecidos com os preços definidos com base em custo de operação, nas condições definidas unilateralmente pelo governo federal[275]. Auditores independentes da Eletrobras estimaram uma perda de R$ 22 bilhões com a adesão e ainda informaram R$ 32,7 bilhões de ativos de geração e transmissão expostos à MP 579 e passíveis de indenização no balanço de 30 de setembro.

Os mesmos cálculos se aplicavam às demais empresas.

As ações da companhia chegaram a cair 65% até o final de novembro de 2012 e fecharam o ano com uma perda de 50% em relação a agosto.

Com a proximidade da assembleia de acionistas para aprovar a adesão a MP 579, que seria realizada no início de dezembro, maior era a apreensão dos minoritários com o uso político da empresa para cumprir uma "missão social" de reduzir inflação e fomentar a produção industrial. Entre a publicação da MP e as assembleias, balanços foram divulgados, reforçando os equívocos nos cálculos da indenização oferecida pelo governo. A diferença total era de cerca de R$ 30 bilhões e decorria principalmente dos valores ligados aos ativos de geração, mas também incluía os ativos de transmissão anteriores a 2000. A maior perda era da Eletrobras (R$ 18,7 bilhões), seguida por Cesp (R$ 6,1 bilhões), Cemig (R$ 2,53 bilhões) e Cteep (R$ 1,6 bilhão). Para as empresas que decidissem renovar os contratos, a diferença entre o

275. V. Schuffner, C. e Ragazzi, A.P. (2012).

valor contábil dos ativos e a indenização reduziria o lucro do ano de 2012 e o patrimônio líquido[276].

A adesão à proposta do governo era voluntária e, para surpresa e indignação do governo, Cemig, Copel e Cesp preferiram manter seus contratos[277].

Uma rápida análise de impacto regulatório teria evitado erros tão evidentes. A captura política da Aneel permitiu que a MP avançasse, sem qualquer avaliação técnica, e se transformasse na Lei 12.783 em janeiro de 2013.

2.2 A REAÇÃO DOS MINORITÁRIOS: O VOTO DA CVM[278]

Minoritários da Eletrobras recorreram à Comissão de Valores Imobiliários (CVM) e acusaram a União de cometer abuso de poder de controle, na assembleia que aprovou os novos contratos. Digno de nota é o fato de que o presidente do Conselho da Administração na ocasião era Marcio Zimmermann, secretário-executivo do Ministério de Minas de Energia. O ministro de Minas e Energia, Edison Lobão, junto com a presidente Dilma Rousseff e o ministro da Fazenda Guido Mantega, assinou a MP 579, o que mostrava flagrante conflito de interesse.

A CVM considerou a União culpada de descumprimento do art. 115, § 1º da Lei 6.604/76, conhecida como Lei das Sociedades Anônimas, que estabelece que o direito a voto do acionista deve ser exercido no interesse da companhia. Relembrando, o art.115 define que será considerado voto abusivo aquele exercido com o fim de causar

276. V. David, S. (2013).

277. A Cemig ainda tinha uma razão a mais: por ocasião da venda de participação minoritária a um grupo privado, em leilão realizado em 1998, foi assinado novo contrato com a Aneel, que previa explicitamente sua prorrogação. A empresa estadual continuou operando seus ativos até a decisão final da disputa legal no STF, em que o direito de prorrogação foi finalmente negado nº 20.432/DF do STJ.

278. V. extrato da sessão de julgamento do processo administrativo sancionador CVM nº RJ2013/6635.

dano à companhia ou a outros acionistas, ou obter" vantagem ou que possa resultar em prejuízo para a empresa ou outros acionistas.

A CVM destacou também que a adesão à renovação antecipada das concessões implicaria renúncia ao direito de contestação judicial da indenização. Como a indenização prevista na MP era inferior ao que a companhia tinha em seus cálculos, a União — acionista controlador — teria benefícios, ao desembolsar valor menor, em detrimento dos interesses da holding.

O colegiado da autarquia decidiu pela aplicação à União da multa máxima prevista por lei. A União recorreu da decisão ao Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional (CRSFN). E infelizmente, já no governo de Michel Temer, ganhou[279].

Um olhar burocrático à questão implicou a defesa automática do que parecia ser o interesse do Ministério da Fazenda no caso: evitar a multa de R$ 500 mil. Mas terminou por anular o excelente trabalho da CVM em uma ação em que a União aparecia, pela primeira vez, como ré, em discussão de possível conflito de interesses, ao exercer o direito de voto em assembleias gerais de sociedades de economia mista, em que o capital privado e o público coexistem.

Teria sido fundamental a consolidação desse entendimento pelo próprio governo, que na ocasião da reunião do Conselhinho vinha patrocinando um choque de gestão nas sociedades de economia mista, após a aprovação da nova Lei das Estatais. Alguém comeu mosca.

A assinatura de novos contratos feriu de morte a Eletrobras. O impacto da MP na companhia está na raiz da decisão pela sua capitalização, que levará à perda de controle da União. A redução de suas receitas, a partir de 2013, coincidiu com o período de grandes desembolsos para honrar investimentos em projetos estruturantes, contratados poucos anos antes. A relação entre a dívida líquida e a geração de caixa chegou

279. Desempate na votação ocorreu pelo exercício de voto de qualidade. V. Pimenta, G. e Dantas, I. (2017).

a 8,78 vezes[280]. De 2012 a setembro de 2016, o patrimônio líquido caiu de R$ 68 bilhões para R$ 33,29 bilhões. Em contrapartida, o endividamento avançou de R$ 26,6 bilhões para R$ 43,64 bilhões no mesmo período. A percepção do mercado de que a empresa poderia ter dificuldade para pagar suas dívidas elevou os juros exigidos e reduziu o prazo de pagamento. Como resultado, o custo do serviço da dívida subiu 58%, de R$ 2,68 bilhões para R$ 4,23 bilhões, entre 2014 e 2016.

A nova Lei das Estatais, impondo novos requisitos para cargos da administração e uma boa governança, permitiu o *turn around* da empresa, sem afastar a necessidade de aportes de capital para novos investimentos. No processo de ajuste financeiro dos anos que se seguiram, a Eletrobras perdeu participação no mercado, tanto por conta da política de desinvestimentos quanto da impossibilidade de participar de novos leilões e empreendimentos.

Desde 2017 até o momento em que este capítulo é escrito, tenta-se desfazer os erros da imposição do regime de cotas, por meio de uma renovação dos contratos das concessões atingidas pela medida. A capitalização foi a solução encontrada para gerar recursos para a Eletrobras pagar pela "descotização" de suas concessões, retornando ao status anterior de produtor independente de energia.

O custo da intervenção e do voluntarismo do governo Dilma foi altíssimo.

2.3 TARIFAÇO: O TIRO SAIU PELA CULATRA

"Vou ter o prazer de anunciar a mais forte redução que se tem notícia neste país nas tarifas de energia elétrica das indústrias e dos

280. Revela uma alavancagem financeira muito imprudente. Ao final de 2016, já no governo Temer, e no início da reestruturação financeira, o indicador cai para 6,1. Com a inclusão das indenizações decorrentes da MP 579, ele chega a 3,6. Como resultado da política de alienação de ativos e suspensão de novos investimentos desde 2016, a Eletrobras fechou o ano de 2020 com essa relação em 2,2. Se forem consideradas as receitas com indenização (RBSE), o múltiplo cai para 1,6.

consumidores domésticos. Os consumidores residenciais terão uma redução média de 16,2%. A redução para o setor produtivo vai chegar a 28%, Todos os consumidores terão sua tarifa de energia elétrica reduzida, ou seja, a conta de luz vai ficar mais barata." Foi assim que a presidente Dilma Rousseff anunciou a medida, em pronunciamento em cadeia nacional de televisão e rádio, 6 de setembro de 2012. O objetivo era elevar a competitividade: "Esta queda no custo da energia elétrica tornará o setor produtivo ainda mais competitivo. Os ganhos, sem dúvida, serão usados tanto para redução de preços para o consumidor brasileiro como para os produtos de exportação, o que vai abrir mais mercados dentro e fora do país. A redução da tarifa de energia elétrica vai ajudar também, de forma especial, as indústrias que estejam em dificuldades, evitando demissões de empregados".

Na cerimônia de lançamento da medida, no Palácio do Planalto, para anunciar a redução nas tarifas, o então ministro de Minas e Energia, Edison Lobão, reafirmou que a redução do custo de energia elétrica era "uma das mais arrojadas iniciativas para impulsionar o desenvolvimento do Brasil".

Para cumprir a promessa a MP 579 trouxe as seguintes alterações na operação do setor:

a. alocação de cotas de energia ao preço médio de R$ 32,81/MWh, calculado para remunerar operação e manutenção[281];

b. redução no custo de transmissão por meio da diminuição da Receita Anual Permitida (RAP);

c. Corte de encargos setoriais com redução de 75% da Conta de Desenvolvimento Energética (CDE), viabilizado por aporte do Tesouro Nacional, lastreado nos recebíveis do serviço da dívida de Itaipu.

281. O novo preço pressupunha que os ativos estavam todos amortizados, o que não era verdade. E foram fixados abaixo dos custos médios praticados, cf. Por dentro da conta de luz (Aneel, p.13).

De fato, em 2013, as tarifas médias tiveram uma redução de 16%, indo de R$ 253,12/MWh em 2012 para R$ 211,72/MWh em abril de 2014. No entanto, uma série de eventos, previsíveis (se uma análise regulatória tivesse sido feita) provocaram um aumento superior a 50% entre 2014 e 2016.

Além de uma intervenção no mercado, na qual se impôs preços artificiais de energia, houve o erro básico de subestimar o desequilíbrio entre oferta e demanda de energia que uma redução abrupta de tarifas iria causar. O que é surpreendente, porque, além de ignorar regras básicas do funcionamento do mercado, na base da política estava a intenção de impulsionar o emprego com o aumento da produção. E para agravar ainda mais o desequilíbrio, a redução de IPI incidente sobre produtos da linha branca foi renovado em dezembro, impactando adicionalmente a demanda de energia.

Mas não foram só pressões do lado da demanda que ocorreram. Outro problema não previsto pelo governo foi a exposição contratual das distribuidoras no contexto de uma crise hídrica que já se anunciava. Em dezembro daquele ano venceriam contratos de comercialização de energia, em torno de 8,5 mil MW médios, assinados com geradoras passiveis de renovação pelas regras da MP. A Lei 10.848/04[282] obriga distribuidoras a estarem totalmente contratadas, e elas necessitariam, portanto, de uma reposição do montante a vencer. Um leilão de energia permitiria a contratação com preço definido, sem risco de exposição ao preço de liquidação por diferença (PLD).

O governo nunca trabalhou com a hipótese de que não haveria adesão de todas as geradoras ao novo sistema de cotas[283], e isso supriria

282. Lei 10.848/04, art. 2º: "As concessionárias, as permissionárias e as autorizadas de serviço público de distribuição de energia elétrica do Sistema Interligado Nacional — SIN deverão garantir o atendimento à totalidade de seu mercado, mediante contratação regulada, por meio de licitação (...)".

283. A medida dedicava todo o volume a ser renovado no regime de cotas ao mercado cativo (ACR).

com folga a recontratação necessária. Um erro. O MME esqueceu-se de que a adesão era facultativa e, ignorando a incerteza sobre o montante que iria de fato ser renovado, cancelou um leilão de energia existente, A-1, previsto para o final de 2012[284]. Essa modalidade de leilão tem como objetivo suprir as necessidades de empresas de distribuição, declaradas com dois meses de antecedência. E o cancelamento ocorreu quando já havia indicações de que a hidrologia em 2013 seria menos favorável.

Certo de que as empresas aceitariam as condições impostas pela MP a fim de ganhar mais prazo para explorar suas concessões, o governo errou na mão[285]. Como nem todas as geradoras assinaram novos contratos, as distribuidoras entraram em 2013 subcontratadas. Essa presunção do governo causou grande desequilíbrio — involuntário — às distribuidoras, cujos custos foram repassados aos consumidores e contribuintes[286].

Na tentativa de atenuar os efeitos da crise, foram realizados leilões em 2013 e 2014, mas como os preços teto estabelecidos eram muito baixos, em relação ao que vigorava no mercado livre, as geradoras não ofertaram energia suficiente para atender a necessidade das distribuidoras.

O PLD atingiu o preço máximo de R$ 822/MWh, e ainda entravam no sistema usinas térmicas a mais de R$ 800/MWh[287]. Os custos

---

284. Portaria 599, de 28 de novembro de 2012, cancelando a exigência da Portaria 305/06 e a realização do leilão A-1, para o ano de 2012.

285. O prazo limite para a aceitação da proposta vencia antes do prazo para a votação do projeto de conversão da MP em lei, acrescentando mais insegurança ao confuso processo de renovação de concessões. Ver Landau, E. (2012).

286. Sem a adesão de todas as geradoras, a queda nas tarifas seria de 15% em média, e não 20%, como havia anunciado o governo. Para manter o percentual prometido, o Tesouro elevou seu aporte inicial à CDE, previsto em R$3,3 bilhões, fechando o ano de 2013 com valores próximos de 10 bilhões.

287. Para se ter uma base de comparação o PLD médio em 2012 ficou abaixo de R$ 200 MWh. No leilão A-3/2013, usinas térmicas por disponibilidade de energia, que entrariam em operação três anos depois, foram contratadas a R$ 133,75 por MWh. Disponível em: https://www.aneel.gov.br/home?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximize-

para as distribuidoras se tornaram insustentáveis e não estavam previstos nas tarifas. Em lugar de incentivar a redução da demanda[288], o governo resolveu financiar o desajuste financeiro dessas concessionárias com empréstimos bancários. Foi então criada a conta Conta no Ambiente de Contratação Regulado (ACR)[289], cujo objetivo era cobrir, total ou parcialmente, as despesas incorridas pelas concessionárias de distribuição em decorrência de exposição involuntária[290] no mercado de curto prazo e do despacho de usinas termelétricas na modalidade por disponibilidade de energia elétrica.

A Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE)[291] ficou responsável pela operacionalização desses empréstimos. Entre abril de 2014 e maio de 2015 obteve junto a instituições financeiras três financiamentos que totalizaram R$ 21,176 bilhões para a Conta-ACR, conforme detalhado na Tabela 1[292]. O primeiro empréstimo havia sido contratado a CDI mais 1,9%, mas foi repactuado para CDI mais 2,525%. Um ano depois, o custo subiu para CDI mais 3,15%, revelando a resistência do sistema financeiro a elevar seu risco junto às distribuidoras.

d&p_p_mode=view&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_returnToFullPageURL=%2F&_101_assetEntryId=14487508&_101_type=content&_101_groupId=656877&_101_urlTitle=homologado-parcialmente-o-resultado-do-leilao-a-5-de-2013&inheritRedirect=true

288. A entrada do sistema de bandeiras tarifárias chegou a ser adiada para evitar maior pressão sobre tarifa.

289. Decreto 8.221, de 1º de abril de 2004.

290. Ocorre quando eventos extraordinários e imprevisíveis, reconhecidos pela Aneel como alheios à vontade do agente vendedor. Resolução Normativa Aneel nº 531, de 21 de dezembro de 2012.

291. Sobre as funções da CCEE e modalidades de leilão, v. David, S. (2013).

292. Valores históricos, que, corrigidos pelas condições do financiamento, alcançam R$ 37 bilhões a serem transferidos para tarifas em cinco anos a partir de 2015.

Tabela 1: Operações de crédito da Conta-ACR: R$ nominais

FINANCIAMENTO	INDICADOR	SPREAD	VALORES (R$)
1º	CDI	2,53%	11.200.000.000,01
2º	CDI	2,90%	6.578.887.694,91
3º	CDI	3,15%	3.398.031.734,03
TOTAL		2,74%	21.176.919.428,95

Fonte: Site da CCEE.[293]

Os consumidores arcaram não só com o aumento de tarifas, como também com o pagamento de custos da dívida[294] e de juros ao financiamento da exposição e elevação de custos das distribuidoras, que foram repassados às tarifas.

Na indústria, a iniciativa também não trouxe resultado algum. As associações de classe deram apoio total à iniciativa do governo, recebida como uma resposta deste ao fato de a energia elétrica no Brasil estar entre uma das mais caras do mundo. O tal impacto sobre a competitividade não veio. Com o aumento expressivo dos preços no mercado livre (ACL) e sinais inequívocos de desaquecimento da economia, parte da indústria optou por ganhar dinheiro vendendo seus contratos, assinados antes da crise, aos novos preços de curto prazo. A arbitragem foi grande. De produtores industriais, muitos passaram a comercializadores de energia, aproveitando a janela de oportunidade que o grande desequilíbrio no mercado de energia, gerado pela intervenção do governo, criou.

293. Disponível em: https://www.ccee.org.br/portal/faces/pages_publico/o-que-fazemos/contas/conta_acr/acr_financiamento?_afrLoop=59826264977102&_adf.ctrl=-state-dxig77dmk_30#!%40%40%3F_afrLoop%3D59826264977102%26_adf.ctrl-state%3D-dxig77dmk_34.

294. Taxas de administração do pool de bancos, custos jurídicos e de auditoria, gestão da Conta-ACR.

Dilma se sentiu traída pela indústria e pelos governos estaduais. As três grandes concessionárias (Cemig, Cesp e Copel), que se recusaram a aderir ao regime de cotas, obtiveram ganhos extraordinários com a elevação dos preços de curto prazo[295].

Outra questão que ficou anos pendente de solução foi o GSF (sigla em inglês para *generation scaling factor*), que reflete a diferença entre a energia contratada pelas hidrelétricas e a efetivamente gerada. Para cumprir contratos foi necessário recorrer ao mercado de curto prazo, que registravam preços elevados por causa das condições hidrológicas. Boa parte das geradoras entrou na Justiça com pedido de suspensão de pagamento, alegando não terem sido as responsáveis, e sim o governo, pelo risco hidrológico, pois foi o Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) que determinou que as hidrelétricas poupassem recursos hídricos[296], além de atraso na operação de linhas de transmissão e importação de energia definida pelo governo.

Segundo as geradoras, tais decisões políticas teriam causado a redução do GSF[297], fornecendo menos que suas garantias físicas, tornando-as expostas ao mercado à vista. Apenas parte delas, as do ambiente livre[298], conseguiu levar essas liminares até 2018, provocando desequilíbrios na CCEE, que consolida os contratos.

E em mais um equívoco da MP 579, o custo do risco hidrológico das concessões em regime de cotas tinha sido transferido aos

295. TCU 011.223/2014-6, Tabela 5: Venda no curto prazo — geradoras não aderiram. Disponível em: https://tcu.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/315619102/1122320146/inteiro-teor-315619128?ref=feed.

296. Processo 0036564-70.2015.4.01.3400. Mais de uma associação do setor recorreu à Justiça, nem todas tiveram sucesso (v. processo: 34944-23.2015.4.013400).

297. GSF atingiu 90,6% ao PLD médio de R$ 688/MWh. Só para Itaipu os valores atingiram R$ 4 bilhões.

298. Os geradores do ambiente regulado repactuaram seu risco hidrológico em 2016. Em troca da extensão da outorga das usinas. A Lei 14.052/20 estende o direito de repasse do risco hidrológico de geradores para consumidores, relacionado a atraso na operação de linhas de transmissão, importação de energia e geração termelétrica. Por sua vez, a Lei 14.182/21, no art.18, § 9º, inclui as empresas do Grupo Eletrobras na repactuação.

consumidores[299]. Segundo dados da Aneel, entre janeiro de 2013 e agosto de 2017, o impacto médio anual do GSF nas cotas foi de R$ 3,6 bilhões, a serem repassados por meio das bandeiras tarifárias[300]. Nesse período, o GSF custou R$ 16,7 bilhões aos consumidores do mercado cativo (das distribuidoras).

Junte-se a todos esses fatores a indenização devida às transmissoras que aderiram à MP 579. Até hoje os consumidores pagam na tarifa essas indenizações, que foram, a princípio, ignoradas pela medida, que pressupunha de forma errada que grande parte desses ativos estaria depreciada. Em 2017, a Aneel finalmente definiu os valores a serem pagos ao longo dos oito anos: R$ 62,2 bilhões. Essa é uma dívida que deveria ter começado a ser paga já em 2013, mas foi sendo adiada sucessivamente, e isso explica o fato de que mais da metade desse montante se refere apenas à atualização dos valores. Em 2021, uma nova extensão de prazo para a quitação das indenizações foi estabelecida de forma a atenuar os impactos tarifários no período da pandemia.

O resultado do populismo tarifário foi um tarifaço, com a elevação de tarifa média de 20,7%, em 2014, mais 24%%, em 2015, e atingiu R$ 315,53, acumulando um aumento de 50% em relação a 2013.

A intervenção nos preços de energia não trouxe nenhum impacto sobre produção e competitividade, como prometido pelo governo, e ainda onerou as famílias consumidoras do mercado cativo de energia, sem qualquer chance de administrar suas contas de luz. Além do desequilíbrio financeiro da Eletrobras, do impacto sobre as distribuidoras e seus consumidores, os custos da judicialização em torno dos valores a serem recebidos como indenização, especialmente para as

299. A MP 1031 revogou essa mudança e o risco hidrológico retornou às geradoras, como previa inicialmente a Lei 10.848/04.

300. As bandeiras tarifárias refletem os custos variáveis da geração de energia elétrica. Dependendo das usinas utilizadas para produzir a energia, esses custos podem ser maiores ou menores. Antes das bandeiras, tais variações de custos só eram repassadas no reajuste seguinte, o que poderia ocorrer até um ano depois.

transmissoras, se prolongou, e não estava resolvido até a data de redação deste capítulo.

O Tesouro, que já havia feito um aporte na CDE de R$ 9,856 bilhões em 2013, elevou a transferência para R$ 13 bilhões no ano seguinte, tentando atenuar o impacto nas tarifas. Nem as transferências do Tesouro, nem a redução inicial de R$ 16,8 bilhões na CDE, no entanto, foram suficientes para impedir o tarifaço de 2014. A incorporação da exposição ao risco hidrológico, a descontratação das distribuidoras e o acionamento de usinas fora da ordem do mérito[301] fizeram com que, somente em dois anos — 2013 e 2014 — novos R$ 61 bilhões fossem adicionados à CDE, segundo cálculos do Tribunal de Contas da União[302].

O ano de 2014 terminou com o pior nível de armazenamento de água da série histórica e o mês de janeiro foi o mais seco, até então. Por isso, as térmicas foram acionadas e a conta combustível (CCC) aumentou. A tarifa de Itaipu, cuja energia representa 20% das compras das concessionárias das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, foram reajustadas em 46% em dólar[303]. Além disso, o início do pagamento das indenizações e os restos a pagar de 2014 pressionaram ainda mais as tarifas.

Os mecanismos usados até aquele momento para evitar o repasse imediato aos consumidores estavam esgotados; não havia mais como elevar o volume de empréstimos nem o aporte da União. Restou alocar

---

301. O ONS determina o despacho de usinas com o objetivo de obter um misto de geração de energia ótimo, ou seja, ao menor custo possível, no curto e no longo prazo. Um dos critérios é acionar apenas as usinas térmicas com valores menores que o PLD, isto é, por ordem de custo, ou por ordem de mérito. Em condições climáticas muito adversas, para preservar o nível de armazenamento nos reservatórios, o operador pode se ver obrigado a despachar usinas térmicas de valor muito elevado, portanto, fora da ordem de mérito.

302. TCU 011.223/2014-6. Tabela 2: Custo para o sistema da antecipação das concessões. Só nos anos de 2013 e 2014, os custos da exposição involuntária ultrapassaram R$ 36 bilhões.

303. Toda garantia física de Itaipu é alocada na forma de cotas. Com vazões baixas, a energia que deixou de ser gerada teve que ser comprada a preço de PLD, custo que foi absorvido em 2014 e repassado em 2015.

os custos na CDE, que, sem as transferências do Tesouro, viu seu saldo subir de R$ 1,7 bilhão em 2014 para R$ 22,06 bilhões em 2015. A divisão desses custos não foi equilibrada entre as regiões do país, tendo impacto muito maior para os consumidores das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste[304].

As bandeiras tarifárias foram finalmente introduzidas no intuito de sinalizar os custos com geração e ajudar na racionalização da demanda, mas acabam por trazer nova pressão sobre tarifas em razão das condições menos favoráveis de geração. Para amenizar o impacto, em novembro de 2014, a Aneel, em decisão controversa, divulgou novo valor para o PLD[305], que caiu de R$ 822,83/MWh para 388,48/MWh. Mas nenhuma ação foi suficiente para impedir um aumento médio de 37% nas tarifas, acumulando 50% em dois anos. O tiro saiu pela culatra.

3. CONCLUSÃO

A MP 579, convertida na Lei 12.783/13, é sempre lembrada como a mais grave experiência de política pública que o setor elétrico já viveu. Ela nasceu errada, baseada na crença de que a intervenção sobre a formação de preços poderia trazer resultados mais positivos que o bom funcionamento do mercado. Uma tempestade perfeita foi armada. O governo fixou preços de energia que mal compensavam gastos de operação e manutenção, assumiu equivocadamente a depreciação geral de ativos sujeitos à renovação de concessão, subestimou a independência das estatais estaduais, assumindo que a adesão aos novos contratos seria total e ignorou os sinais de crise hídrica, acumulando erro em cima de erro.

O impacto previsível no curto prazo foi enorme, com grande pressão sobre as tarifas. Em lugar da prometida queda nas tarifas e ganhos

304. V. Polito, R. e Fucuchima, L. (2020).

305. V. Audiência Pública, *nº 54/2014*, nota técnica nº 001/2014-ASD-SEM-SRG/ANEEL.

de produtividade, causou nos dois anos seguintes aumento superior a 50%, conhecido como tarifaço. Os efeitos de médio e longo prazo também não foram desprezíveis: pagamento de indenizações, que se arrastam por anos, judicialização em torno do valor e repartição do risco hidrológico.

É um manual do que não fazer em políticas públicas. Faltou tudo: governança, transparência e planejamento.

Em 2017, o Ministério de Minas e Energia abriu uma consulta pública (CP 33) com o objetivo de desfazer os equívocos da MP 579, destacando-se a ideia de "descotizar" os contratos de concessão renovados com base na medida. A capitalização da Eletrobras, com vistas à sua privatização, foi consequência dessa decisão. Era necessário realizar aportes de capital na companhia para fazer frente ao pagamento das novas outorgas no regime de produtor independente de energia. Sem recursos do Tesouro, a opção escolhida foi uma oferta pública de ações. E, ao mesmo tempo, foi decidido que a União não acompanharia o aumento de capital, de forma a diluir sua participação a 45% do total.

O processo não ocorreu de imediato, porque a privatização, que decorreria da operação, demandava uma autorização do Congresso Nacional, já que a Lei 10.848/04 havia retirado a Eletrobras e suas subsidiárias do Programa Nacional de Desestatização[306]. O governo Temer enviou o PL 9.643/18, que não foi apreciado. Bolsonaro novo projeto de lei, o PL 5.877/19, muito parecido com o anterior, em novembro de 2019. Esse também ficou adormecido nas gavetas do Congresso por falta de empenho do governo[307].

306. Em geral, a lei que criou o PND funciona como uma autorização legislativa genérica e basta um decreto presidencial para incluir uma estatal no programa de privatizações, como fez o presidente Fernando Henrique Cardoso em 1995 com a Eletrobras. Mas ao ser retirada do PND, hoje PPI (Programa de Parcerias de Investimento), só uma nova lei poderia reincluir a Eletrobras no programa.

307. Landau, E (2021).

Pressionado pelas críticas à lentidão do processo de privatização, reforçadas pela intervenção na Petrobras, que culminou com a demissão de Roberto Castello Branco, Bolsonaro publicou então a MP 1.031/21, em substituição ao PL, para acelerar a capitalização da companhia. Uma péssima ideia. O prazo para aprovação de um projeto de conversão em lei é muito curto — 120 dias — incompatível com a importância da Eletrobras e a complexidade do setor.

O resultado não surpreendeu. Era previsível a má qualidade do relatório que saiu da Câmara e que foi piorado no Senado. Pouca atenção foi dada à privatização, à modelagem e às hipóteses utilizadas para a distribuição de recursos. Não se discutiram outras formas de venda, como bloco de controle ou a venda de subsidiárias em separado. A distribuição dos recursos entre desconto nas tarifas, via aportes na CDE, e o pagamento de bônus de outorga não veio acompanhada de estudos que explicassem as decisões tomadas. Foi modificada também sem explicações nos relatórios. Os critérios de participação acionária no limite de 10%, para garantir a pulverização de controle, nunca foram esclarecidos. Será, sem dúvida, a privatização com menos transparência já feita.

Isso abriu espaço para que várias emendas de assuntos não relacionados à operação de oferta pública fossem incorporadas sem critério. Paradoxalmente, o relatório final repete os erros da MP 579, de grave intervenção no funcionamento do mercado, que vinha avançando em direção a mais competição e modernização.

Apesar de inúmeros vetos, corretos, que o projeto de conversão sofreu, a reserva de mercado para determinadas fontes — gás natural e PCHs —, com definição de volume, preço e localidade, permaneceu no texto, distorcendo o funcionamento do setor elétrico, afastando as funções de planejamento da Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e, muito provavelmente, elevando as tarifas, apesar dos aportes feitos na CDE com parte dos recursos a serem obtidos na venda.

Mais uma intervenção indevida que vai custar caro ao país e que se soma à herança da MP 579. Seus erros deveriam ter deixado uma lição

sobre políticas públicas no setor, como a importância do planejamento e da análise prévia de impactos regulatórios. Não foi dessa vez.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARCELOS, A.P. A gestão do tempo pela regulação: parâmetros constitucionais para prorrogação de prazos e alguns casos concretos. In: PEREIRA, C.M. da S. e PINHEIRO, L.F.V. (Orgs.) **Direito da Infraestrutura**, vol. 2. São Paulo: Saraiva, p. 173-213, 2017.

BRITO, V. Os efeitos perversos da medida provisória nº 579/12. In: ROCHA, F.A. (Coord.) **Temas relevantes no direito de energia elétrica**, t. III, p. 785, 2014.

DAVID, S. **Geração de energia elétrica no Brasil: uma visão legal-regulatória sobre riscos para o desenvolvimento da atividade e mecanismos de incentivo estabelecidos pelo poder público**. Dissertação de mestrado, USP, p. 55-60, 2013.

LANDAU, E. Medida Provisória 579: uma guinada de 360°. **Valor Econômico**, 21/112012, Caderno Opinião, p. A14, 2012.

LANDAU, E.; DUTRA, J.; SAMPAIO, P. O Estado e a iniciativa privada; uma análise das duas últimas décadas (1992-2012). C. O. FILHO, L.; OLIVEIRA, G. **Parcerias público-privadas — experiências, desafios e propostas**. Rio de Janeiro: LTC, 2013, p. 255-286.

LANDAU, E. Concessões de energia elétrica: prorrogar ou licitar?. In: **Direito Administrativo — Estudos em homenagem a Francisco Mauro Dias,** Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2009.

LANDAU, E. Pau que nasce torto. In: **O Estado de S. Paulo**, 5/2/ 2021.

LANDAU, E. Tudo por um martelo. In: **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 25/6/2021.

LUSTOSA, I. Abrangência da indenização em caso de extinção pelo advento do termo contratual de concessões de uso de bem público para geração de energia elétrica na modalidade de produção independente. In: LANDAU, E. (Org.) **Regulação jurídica do setor elétrico,** t. II, Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2011, p. 251-288.

PIMENTA, G.; DANTAS, I. CRSFN reverte decisão da CVM e absolve União em caso Eletrobrás. **Jota,** 3/7/2017.

POLITO, R.; FUCUCHIMA, L. Peso da tarifa de energia elétrica chega ao Congresso. **Valor Econômico**, 4/3/2020, Caderno Brasil, p. A4.

SAMPAIO, P.; GUERRA, S. Relicitação de concessões de geração de energia elétrica e reversão de bens. In: Revista Brasileira de Políticas Públicas, v.9, nº 1, 2019.

SALES, C. MP 579: recordar para não repetir. In: **Revista Brasil Energia**, nº 430, set. 2016.

SCHUFFNER, C.; RAGAZZI, A.P Eletrobras avalia os impactos da MP. In: **Valor Econômico**, 16/11/2012, Caderno Empresas, p. 8.

CAPÍTULO 14

MARCO REGULATÓRIO DO PETRÓLEO

Décio Oddone

INTRODUÇÃO

Este capítulo trata do impacto do marco regulatório adotado no setor do petróleo após o advento do pré-sal. Começa com um resumo da evolução da exploração de petróleo no Brasil, a partir dos anos 1930. Passa pela primeira descoberta, pela fundação da Petrobras, pela quebra do monopólio, pela descoberta do pré-sal e suas consequências, pela crise de 2014 e chega à retomada, iniciada em 2016. Analisa os resultados das políticas adotadas a partir de 2007 e conclui com sugestões de como melhorar a atratividade dos investimentos no país em um momento no qual, com a aceleração da transição para uma economia de baixo carbono, as disputas por investimentos entre os países vão se acirrar.

1. DO INÍCIO AO MONOPÓLIO

Na década de 1930, um amplo debate público influenciou o papel do Estado na indústria do petróleo na América Latina. Na Argentina, havia sido criada a estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). A Bolívia que, após a Guerra do Chaco com o Paraguai, havia nacionalizado as áreas de operação da Standard Oil, em 1936, também fundou a sua estatal do petróleo, a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

(YPFB). O presidente Lázaro Cárdenas nacionalizou as atividades de petróleo no México em 1938, criando a Petróleos Mexicanos (Pemex).

Esses movimentos estimularam aqui a criação do Conselho Nacional do Petróleo (CNP), em 1938. O abastecimento de petróleo foi declarado de utilidade pública. As atividades de refino foram nacionalizadas. Posteriormente, o CNP passou a ser responsável pelas operações estatais de exploração, produção e industrialização do petróleo. O Conselho autorizou a continuação da exploração que um grupo privado conduzia em Lobato, na Bahia, onde, em janeiro de 1939, foi achado petróleo. A descoberta, no entanto, não encontrou quantidades comerciais.

Em junho de 1939, o CNP assumiu os trabalhos de exploração e declarou ilegais as atividades desenvolvidas por companhias privadas. Com o mundo em guerra, a ameaça de desabastecimento se tornara real. A indústria do petróleo se converteu em prioridade nacional. O poço de Candeias, em 26 de novembro de 1941, deu início à produção de petróleo no Brasil. Novos campos foram descobertos. Pequenas refinarias experimentais foram implantadas em Candeias e Aratu, ambas na Bahia.

Em 1947, voltou à discussão a política do petróleo e surgiu a campanha O Petróleo É Nosso, lema oriundo do movimento estudantil. Em dezembro de 1951, Getúlio Vargas, que também ocupara a Presidência à época da fundação do CNP e da descoberta de Candeias, enviou ao Congresso o Projeto 1.516, que criava a Petróleo Brasileiro S.A. Segundo a proposição original, não haveria monopólio. O Estado teria 51% das ações da nova empresa.

Em junho de 1952, o deputado Bilac Pinto apresentou uma emenda na qual propunha estabelecer a Empresa Nacional de Petróleo (Enape), que teria o monopólio estatal. A polêmica prosseguiu até que, em 3 de outubro de 1953, o presidente Vargas assinou o projeto de lei que criava a Petrobras e estabelecia o monopólio estatal do petróleo. As operações do CNP passaram à nova empresa.

Surpreendentemente, a companhia contratou o geólogo norte-americano Walter Link, um ex-empregado da Standard Oil, para chefiar seu Departamento de Exploração. Os esforços foram concentrados na Amazônia. Em março de 1955, houve descoberta de petróleo em Nova Olinda (AM), que se demonstrou sub comercial. Logo a insatisfação com os parcos resultados começou a converter-se em frustração. Link era pessimista em relação à presença de petróleo na maioria das bacias brasileiras. Suas ideias, resumidas no chamado Relatório Link, não estavam erradas. Questionavam a existência de grandes depósitos de petróleo em terra no Brasil, uma das crenças dos setores nacionalistas. Caíram como uma bomba na opinião pública. Os debates alcançaram a Câmara de Deputados. O novo governo, de Jânio Quadros, trocou o comando da empresa. Em março de 1961, a diretoria da Petrobras encomendou a dois técnicos brasileiros uma reavaliação das conclusões de Link.

Esse trabalho recomendou a continuidade da exploração em algumas bacias. Surgiram descobertas importantes no Nordeste e estudos no mar. Em 1968, aconteceu a primeira descoberta marítima, Guaricema, em Sergipe. Era o início da saga que iria transformar a história do petróleo no país e a economia brasileira.

A bacia de Campos veio em seguida, mas, no final dos anos 1970, a produção da Petrobras não chegava a 200 mil barris por dia. Antes das descobertas em Campos, a companhia havia concentrado recursos na construção de refinarias. Para explorar petróleo no exterior, criou a Petrobras Internacional S.A. (Braspetro). Em 1974, foram autorizados contratos de risco, pelos quais empresas estrangeiras podiam explorar petróleo no Brasil. Não produziram bons resultados.

Os contratos de risco, no entanto, junto com a incursão internacional, tiveram um papel fundamental no preparo da estatal para o fim do monopólio e a competição por blocos para exploração, consequências da Lei do Petróleo, de 1997.

A atuação no exterior trouxe um grande sucesso: a descoberta do campo gigante de Majnoon-Najhum, no Iraque, a maior da década

de 1970 no mundo. Após uma complexa negociação, a área foi nacionalizada, ficando a Petrobras responsável pela operação, mas a guerra Irã-Iraque fez com que a empresa abandonasse a região. O acordo permitiu ao Brasil acesso a petróleo em condições favoráveis durante a segunda crise e ao mercado de bens e serviços do Iraque.

Em 1984, a produção nacional havia alcançado 500 mil barris por dia. Estava se iniciando a exploração em águas profundas, que, com as descobertas de campos como Albacora e Marlim, permitiu que a extração chegasse a 1 milhão de barris, em 1997. Apesar desses resultados, os anos 1980 foram difíceis. O Brasil enfrentou crises e, por duas vezes, interrompeu o pagamento da dívida externa. A década de 1990 marcou a regularização da relação com os mercados internacionais. Durante aquele período, a maior parte dos recursos disponíveis era direcionada à produção na bacia de Campos.

A partir das descobertas em Campos, a Petrobras decidiu comprar e operar mais sondas. Quando os preços do petróleo colapsaram, em 1986, os afretamentos também despencaram. Plataformas que custavam US$ 120 mil por dia passaram a ser alugadas por menos de US$ 30 mil. Como não havia orçamento para a perfuração de muitos poços no Brasil, as sondas próprias ficaram sem trabalho. Com equipamentos ociosos, a companhia passou a prestar serviços de perfuração a outras empresas no exterior.

Ainda nos anos 1990, o gás natural começou a ganhar importância no planejamento energético brasileiro. A Petrobras assinou contratos para construção do gasoduto Bolívia-Brasil e exploração de gás na Bolívia. A descoberta dos campos gigantes de San Alberto e Sábalo representou o maior sucesso no exterior desde Majnoon. Então, a empresa desenvolveu a sua primeira subsidiária integrada no exterior, com refinarias e postos. No entanto, em 2006, em evento de grande repercussão, ela viria a ser objeto de medidas nacionalistas por parte do governo boliviano. Os contratos de produção foram renegociados, os postos perderam a marca da companhia e as refinarias foram revendidas para a Bolívia.

2. A QUEBRA DO MONOPÓLIO

Em 1997, a Lei 9.478 determinou o fim do monopólio, estabeleceu a criação do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e da Agência Nacional do Petróleo (ANP), definindo novas regras que autorizavam a realização de leilões de áreas para exploração de petróleo e gás em que a Petrobras competiria em igualdade de condições. Igualdade relativa, pois a posição de incumbente dava à companhia o privilégio de dispor do conhecimento geológico das bacias brasileiras, razão pela qual outras empresas disputavam a posição de parceira da estatal.

A partir de 1999, a Petrobras passou por um processo de modernização. Vendeu ações na Bolsa americana. As rodadas de licitação atraíam interesse. Em sociedade com outras empresas, a estatal começou a adquirir blocos exploratórios nos leilões da Agência. Houve um "boom" nas atividades de exploração e produção no Brasil.

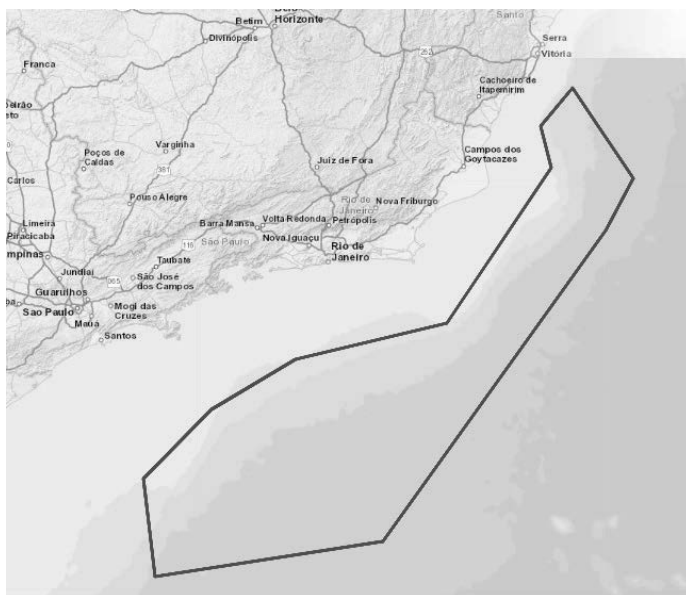
Em 2002, os preços dos combustíveis foram liberados. A expansão internacional continuou. Naquele mesmo ano, a companhia adquiriu a Perez Companc, segundo maior grupo econômico argentino, que tinha sofrido com a crise do final de 2001. Criou a Petrobras Energia S.A. (Pesa), empresa com capital aberto nas Bolsas de Buenos Aires e Nova York e operações em vários países da América Latina. Ativos de exploração foram comprados nos EUA e na África.

Entretanto, a venda dos campos maduros do Nordeste, que permitiriam que fossem explorados por empresas especializadas, não progrediu. Também não avançou a ideia de fazer parcerias no refino ou vender refinarias, o que aumentaria a competitividade e diminuiria o risco de intervenção nos preços. Apenas uma troca que envolveu ativos na Argentina e 30% da refinaria de Canoas foi avante, em 2001, mas não houve sucesso. A Petrobras acabaria recomprando a participação na refinaria em 2009. Esses movimentos teriam possibilitado que a empresa concentrasse investimentos nos seus negócios mais lucrativos de exploração de petróleo em águas profundas.

A Petrobras se modernizava e se tornava competitiva após ter sido exposta a forças de mercado. Em 2003, contudo, um novo governo assumiu. A interferência estatal sobre a companhia voltou a aumentar gradativamente. Medidas que estimulavam a meritocracia, como regras para nomeação de dirigentes e bônus de desempenho a executivos, foram revogadas. A economia, estimulada pelo ciclo de commodities, se recuperava. O aumento dos juros e do *superavit* primário começou a dar resultados. A inflação caiu, o dólar baixou e o crescimento voltou. Iniciou-se a discussão do estabelecimento de uma meta de *déficit* zero, que traria para baixo a dívida pública, abrindo caminho para um crescimento sustentável. A ideia não foi adiante. Era o princípio da gestação dos problemas que afligiriam a economia brasileira anos depois. Complementada pela implantação da Nova Matriz Econômica e das novas políticas para o setor de petróleo.

3. O PRÉ-SAL

Há anos se especulava sobre a possibilidade de existir petróleo em uma sequência de rochas sedimentares localizadas abaixo de uma espessa camada de sal em águas profundas nas bacias de Campos e Santos (área demarcada na Figura 1). A partir de 2000, a Petrobras, em conjunto com outras empresas, começou a adquirir blocos na região, inclusive áreas que haviam estado em mãos de companhias estrangeiras na época dos contratos de risco, o chamado pré-sal.

Figura 1: A região do pré-sal, com o polígono estabelecido em 2010

Fonte: ANP.

Em 2005, surgiram indícios de volumes significativos de petróleo no bloco BM-S-11, posteriormente chamado de Tupi. As primeiras descobertas mostraram reservatórios de alta produtividade, grandes estruturas e petróleo de boa qualidade, indicando que o pré-sal seria uma das principais fronteiras exploratórias no mundo. Abriu-se uma série de oportunidades, gerando uma onda de otimismo quanto ao futuro da indústria do petróleo no país.

A euforia era grande com a 9ª Rodada de Licitações da ANP, em novembro de 2007. O preço do óleo vinha crescendo desde o início da década. Beirava os US$ 100 por barril. Os bônus de assinatura de blocos exploratórios estavam na casa do bilhão de dólares na Nigéria e em Angola. Eram os níveis especulados para o leilão.

A descoberta, no entanto, tinha exacerbado os sentimentos nacionalistas. Dirigentes da Petrobras indicavam que não haveria risco exploratório. A recém-criada OGX tinha contratado técnicos da

Petrobras, o que causou mal-estar. Estimulado pela ideia de que o pré-sal era um bilhete premiado, de risco zero, o governo decidiu retirar da rodada os 41 blocos com potencial para descobertas na província.

Faltou uma compreensão correta dos motivos que tinham produzido avanços e retrocessos ao longo do tempo. Ou houve uso político da oportunidade. A exploração de petróleo é uma atividade arriscada. Menos de 20% dos poços pioneiros perfurados no mundo encontram petróleo. Apesar dos altos níveis de sucesso obtidos, a ideia de que uma área gigantesca, com centenas de quilômetros de extensão, como a que compreende o pré-sal, não apresenta risco não tem fundamento técnico, mas prosperou.

Em toda a América Latina, intervenções governamentais que reduziram o acesso a capitais tinham causado queda na extração. A produção da Petrobras havia começado a crescer quando a empresa, preparada pela convivência com concorrentes, encontrou petróleo na bacia de Campos. E decolou a partir do fim do monopólio e da realização dos leilões. A descoberta do pré-sal elevou a demanda por recursos físicos e financeiros. Estavam dadas as condições para que outras companhias passassem a investir nos vários segmentos da indústria. Nada disso foi levado em conta. Em um ambiente muito mais complexo e demandante que o de décadas anteriores, em lugar de buscar atrair mais atores para o setor, velhas ideias de domínio estatal foram resgatadas.

4. A NOVA POLÍTICA DO PETRÓLEO

Começaram as discussões sobre um novo modelo contratual. Em 2009, foi estabelecido um comitê interministerial para avaliar o marco regulatório. Em vez de aprimorar o modelo de concessão, que havia sido exitoso na atração de capital e no aumento da exploração, ganharam força a criação de outro tipo de contrato, que desse maiores poderes à União, e a ideia de a Petrobras ser a operadora única na nova fronteira geológica. Após intensos debates, em 22 de dezembro

de 2010, foi promulgada a Lei 12.351, que alterou dispositivos da Lei 9.478, de 6 de agosto de 1997, que havia estabelecido as condições para o fim do monopólio estatal do petróleo. A nova lei criou o polígono do pré-sal (Figura 1) e o conceito de área estratégica, região em que deve ser aplicado o contrato de partilha da produção.

O polígono foi determinado por coordenadas geográficas. As características geológicas e o fato de conter muitas jazidas acima da camada de sal, conhecida como pós-sal, de menor produtividade, foram desconsiderados. A ideia de a Petrobras ser a operadora única na nova fronteira geológica prevaleceu. Buscava favorecer a empresa controlada pelo Estado e desconsiderou que parte do seu capital social pertencia a privados. A lei definiu que uma nova empresa pública seria a representante dos interesses da União nos contratos. Essa empresa, que veio a se chamar PPSA, participaria do comitê operacional que administraria os consórcios e ficaria responsável pela comercialização dos hidrocarbonetos recebidos pela União sob o regime de partilha.

Também foi estabelecido um ambicioso Fundo Social, a ser irrigado com as rendas obtidas na exploração do pré-sal, tendo como finalidade constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional. Também seria objetivo do fundo mitigar as flutuações tanto da renda gerada pelas atividades de produção e exploração de petróleo e outros recursos não renováveis quanto dos preços.

As mudanças na política energética, no entanto, não se limitaram ao estabelecimento do contrato de partilha, da PPSA e do Fundo Social. Em março de 2009 havia sido aprovada a Lei 11.990, que dispunha sobre as atividades relacionadas a gás natural, e veio a ser revogada em 2021 pela Lei 14.134, a chamada nova lei do gás. Porém, por questões de espaço, o setor de gás natural não é objeto deste capítulo. A distribuição dos recursos advindos da exploração de petróleo e gás foi revisitada. A Lei 12.734, de 30 de novembro de 2012, determinou novas regras de alocação, entre os entes da Federação, dos royalties e da participação especial devidos. Estados

produtores, que perderiam arrecadação, entraram com Ações Diretas de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal. Em março de 2013, uma liminar suspendeu os efeitos das alterações promovidas pela Lei até o julgamento final da ação, o que não havia ocorrido até o momento em que este capítulo foi escrito. As regras de exigência de conteúdo local foram aprofundadas, como se descreve em detalhes no Capítulo 24 deste livro. Os leilões de novos blocos para exploração foram suspensos.

Em um ambiente de preços de petróleo crescentes, a Petrobras tinha se beneficiado das estimativas de aumento das reservas e da posição de operadora única dos novos contratos de partilha da produção. Passou a assumir elevados compromissos de investimentos. Em 2010, a União contratou diretamente com a empresa o direito de produzir 5 bilhões de barris de petróleo equivalente (produção de óleo e gás medida em barris de petróleo) de áreas selecionadas do pré-sal. Foi o chamado contrato de Cessão Onerosa, que deu origem a uma capitalização da estatal em cerca de US$ 70 bilhões, a maior operação do tipo até então realizada.

As previsões de produção aumentaram significativamente, chegando a 4,9 milhões de barris de petróleo por dia em 2020, segundo o plano de negócios 2011-2015, divulgado em 2011. Os projetos ambiciosos iam além da produção de petróleo no pré-sal. Incluíam a manutenção dos campos maduros no portfólio e investimentos em todos os segmentos da indústria do petróleo, em biocombustíveis e em energia. Inclusive em sondas de perfuração. Foi criada uma empresa para contratar junto a estaleiros a serem implantados no Brasil a construção de até 28 novas sondas, com taxas diárias que poderiam chegar a US$ 400 mil por dia em contratos de dez ou 15 anos. A exemplo do que ocorreu nos anos 1970, essa decisão viria a se mostrar um equívoco. Refinarias tinham sido compradas nos EUA e no Japão. Apesar dos reveses causados por medidas intervencionistas de governos da América Latina, continuaram os investimentos no exterior.

5. PARTILHA X CONCESSÃO

Desde 1997, vigorava no Brasil o regime de concessão na oferta de áreas de exploração de petróleo e gás natural. Os resultados foram positivos. Centenas de blocos foram contratados e dezenas de empresas passaram a investir no país.

Os defensores de um novo modelo alegavam que os contratos de partilha permitiriam ao Estado uma maior arrecadação e um maior controle sobre o ritmo da produção, além de administrar a exportação e fazer política industrial. O regime de concessão é simples, com regras bem definidas. Nos leilões o bônus de assinatura é estabelecido pela empresa, sendo o principal componente da proposta. Vence a disputa a melhor combinação do bônus de assinatura com os outros fatores que compõem a oferta. Caso não haja descoberta de petróleo, o consórcio perde o valor do bônus e os investimentos. Havendo sucesso, desenvolve o campo e dispõe da produção. Paga royalties de 5% a 10%, percentual aplicado à maior parte dos casos, imposto de renda (IR) e participação especial (PE). A PE é uma espécie de imposto adicional sobre a renda, aplicável aos campos de alta produtividade, regulamentada pelo Decreto 2.705, de 1998. Pode alcançar 40%. O investidor tem controle das operações. A interferência do governo limita-se às aprovações, licenças e fiscalizações de órgãos como a ANP. Esse regime, que estimula a redução dos custos operacionais e a eficiência, é amplamente adotado em países com indústria petrolífera mais desenvolvida.

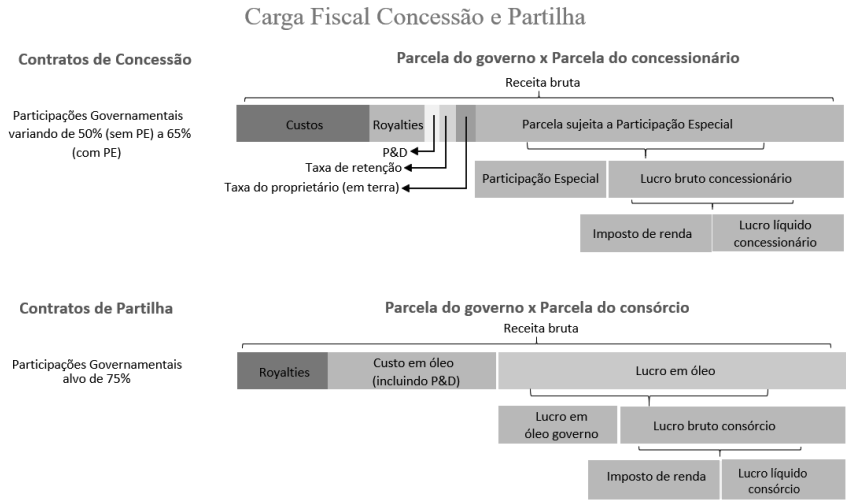
O modelo de partilha é mais complexo. Introduz os conceitos do custo em óleo, valor que a empresa pode recuperar, e lucro em óleo, que é repartido entre empresa e União. O bônus de assinatura é um valor fixo. Vence a disputa a empresa que oferecer a maior parcela de lucro em óleo para a União. Em caso de fracasso, a empresa também perde o valor do bônus e os investimentos em exploração. Havendo sucesso, desenvolve o campo e dispõe da sua parcela do lucro em óleo.

O restante pertence à União. Também contempla o pagamento de royalties e imposto de renda.

Por permitir uma aceleração da recuperação dos custos, a implantação dos contratos de partilha, em países da Ásia e África, no século passado, contou com o apoio da indústria petrolífera. Esse regime proporciona maior controle ao Estado, que tem a prerrogativa de aprovar os custos recuperáveis e acesso direto à produção. No entanto, a necessidade de validação dos gastos resulta em insegurança e riscos para os empreendedores.

No modelo adotado no Brasil, os royalties subiram para 15%. A Petrobras tornou-se operadora obrigatória, com pelo menos 30% de participação. A nova estatal, PPSA, passou a participar dos consórcios, tendo o direito de indicar a metade dos integrantes dos comitês que gerenciam os contratos, inclusive seu presidente, que tem poder de veto e voto de qualidade. A PPSA também assumiu a responsabilidade de comercializar a parcela de óleo e gás da União.

O montante de rendas do petróleo carreado para o governo (carga fiscal) não depende do regime de contratação, mas das alíquotas definidas para cada um dos tributos. Basicamente, é função dos royalties, da parcela de lucro em óleo entregue à União e do IR, na partilha, e dos royalties, das alíquotas de PE e do IR, na concessão, como mostrado na Figura 2.

Figura 2: Carga fiscal — concessão e partilha

Fonte: ANP.

Com os atuais níveis de PE, a carga fiscal dos contratos de concessão fica na faixa de 50% a 65%. No caso da partilha, por decisão do CNPE, a carga fiscal alvo nos leilões tem sido mais alta, em torno de 75%. Chegou a 85%, no caso do primeiro leilão dos excedentes da cessão onerosa. No entanto, uma carga fiscal maior poderia ter sido obtida no regime de concessão de forma mais simples pelo aumento da PE para os campos do pré-sal, sem a criação dos contratos de partilha.

À discussão sobre a tributação somou-se a questão da operação única da Petrobras. Com a carga fiscal na casa dos 75%, a parcela da renda disponível para os consórcios era de 25%, que seriam da Petrobras, caso ela operasse todo o pré-sal. Como a União detém por volta de 36% do capital da companhia, poderia vir a receber, a título de dividendos, 9% adicionais. Assim, a parcela do Estado na renda do petróleo poderia chegar a 84% (75% em tributos e 9% em dividendos). Todavia, a lei estabeleceu um percentual mínimo de 30% para

a Petrobras em cada campo. Nesse caso, o Estado só receberia 30% dos dividendos (2,7% da renda livre) e poderia vir a alcançar cerca de 78% do total. Assim, é possível concluir que a principal motivação para a Petrobras ser a operadora única não foi arrecadatória. Estava relacionada ao objetivo de exercer maior controle das operações.

A adoção da partilha tampouco era necessária para possibilitar uma possível administração da produção pelo Estado. O contrato de partilha permitiria utilizar o poder da PPSA para ditar o volume de produção de um campo, mas esse tipo de medida traria muitas controvérsias e diminuiria a atratividade dos investimentos no país. Se o governo decidisse manter recursos estratégicos não explorados para garantir o abastecimento futuro, seria mais fácil gerenciar o ritmo das licitações, que independe do regime de outorga.

Outro objetivo do regime de partilha seria a possibilidade de o governo utilizar a sua parcela dos hidrocarbonetos produzidos para realizar ações geopolíticas junto a parceiros comerciais. Ou para fazer política industrial, fornecendo abaixo do preço de mercado a setores que desejasse estimular. Essas ações, entretanto, representariam algum tipo de subsídio que, mesmo questionável, poderia ser dado de forma mais transparente, no regime de concessão.

Uma dificuldade adicional do regime de partilha é que a fração da participação da União é recebida em óleo e gás, não em dinheiro. O governo tem que assumir a logística e o custo de vender os volumes recebidos. Essa comercialização revelou-se uma tarefa mais complexa que o planejado.

A coexistência dos regimes de partilha e concessão ao lado de um terceiro, cessão onerosa, tornou mais difícil e custosa a regulação em geral e a administração de reservatórios compartilhados.

Como os principais objetivos de política energética almejados com o modelo de partilha poderiam ter sido alcançados com ajustes no regime de concessão, a adoção do contrato de partilha trouxe complexidades desnecessárias para o ambiente de negócios.

6. CONTEÚDO LOCAL

A exigência de requisitos mínimos de conteúdo local (CL) está presente em contratos de exploração e produção de petróleo em diferentes países, como se pode ver no Capítulo 24 deste livro.

Na Noruega e na Inglaterra, regras de CL ajudaram no desenvolvimento de fornecedores para a indústria de petróleo e gás. No Brasil, a contratação local surgiu opcionalmente nos primeiros contratos firmados pela ANP. Na segunda rodada, passou a ser um dos parâmetros de avaliação das propostas. Desde 2005, passaram a ser especificados percentuais mínimos, que deveriam ser certificados por entidades devidamente registradas na Agência. Ao longo do tempo, as regras foram se tornando mais exigentes e complexas, demandando que as empresas especificassem, além de percentuais globais, seu detalhamento em mais de 90 itens. Essas medidas foram acompanhadas pelo estabelecimento de pesadas multas financeiras e de sanções, como perda da concessão e proibição de participar em futuras rodadas de licitação.

As iniciativas para incentivar o desenvolvimento da indústria local de petróleo e gás levaram à criação de programas como o Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (Prominp) e o Programa de Estímulo à Competitividade da Cadeia Produtiva, ao Desenvolvimento e ao Aprimoramento de Fornecedores do Setor de Petróleo e Gás Natural (Pedefor).

Enquanto nos contratos de concessão os percentuais nas fases de exploração e de desenvolvimento eram ofertados na licitação, a partir dos valores globais mínimos e máximos estipulados no edital e dos percentuais mínimos a cada item especificado, nos de partilha os requisitos passaram a ser fixos, estabelecidos pela ANP. Em um ambiente de preços crescentes, as empresas passaram a oferecer, nos leilões de concessão, altos compromissos. Acreditavam na possibilidade de isenção, quando fosse comprovado que não era possível atender os percentuais comprometidos. No entanto, apesar do CL ser um dos

fatores na definição do vencedor de um bloco, apenas em um caso foi determinante.

Com a queda do preço do petróleo, em 2014, e a crise enfrentada pela indústria em seguida, projetos foram paralisados. Os pedidos de isenção de cumprimento de obrigações de CL, como os relativos às plataformas dos campos de Libra e Sépia, passaram a se acumular. Mas a regulamentação nunca tinha sido concluída, o que só veio a ocorrer a partir de 2018.

A exigência de CL não garante negócios para a indústria nacional. A efetiva contratação local de insumos só ocorre se houver investimentos. A postergação de projetos trouxe prejuízos para as empresas de petróleo, para a União, estados e municípios e para a cadeia de fornecedores. O Estado, que recolhe a maior parte da renda dos projetos, ficou com a maior parcela das perdas. Perdeu mais que as empresas.

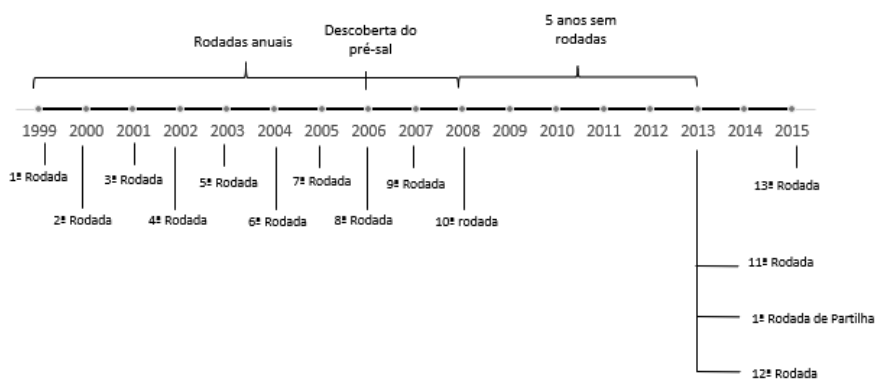
Para cada ano de atraso na entrada em produção de uma plataforma de 150 mil barris por dia, como as do pré-sal, as receitas fiscais postergadas chegavam a cerca de R$ 2,6 bilhões, com o petróleo a US$ 50 por barril. Considerando o conjunto das plataformas previstas, a demora nas contratações causadas pelas disputas sobre CL produziu perdas da ordem de dezenas de bilhões de reais por ano. O prejuízo das empresas foi menor, na casa de R$ 870 milhões por plataforma a cada ano. O impacto nos fornecedores, com o adiamento da compra de equipamentos e da contratação de serviços, também foi relevante. Para cada sistema de produção de petróleo (poços, equipamentos e plataforma de produção) cerca da metade, algo como US$ 3 bilhões, seriam contratados no Brasil.

Além disso, o efeito das ineficiências causadas por altos níveis de CL precisava ser considerado. Contratações a preços maiores reduzem o imposto de renda e a participação especial pagos pelas empresas. Nos contratos de partilha, além do IR, elevam o custo em óleo, por meio do qual a União arca, juntamente com as empresas, com os gastos das operações. Assim, quanto maior o custo em óleo, além de mais baixo o IR, menor a parcela da produção que cabe à União.

Por tudo isso, a revisão das regras de CL era fundamental para atrair novos investimentos e, principalmente, destravar projetos que estavam em carteira, a maneira mais rápida e eficaz de acelerar a retomada da atividade.

7. A INTERRUPÇÃO DOS LEILÕES

Após a realização da 10ª Rodada, em 2008, os leilões foram paralisados. Só foram retomados em 2013, com a 11ª Rodada de Concessões e a 1ª de Partilha, que ofereceu a área de Libra. Durante aquele período, a única contratação foi a Cessão Onerosa, em 2010. O ambiente já não era mais o mesmo. As mudanças haviam afetado o ânimo da indústria petrolífera. Libra saiu pelo percentual mínimo de lucro em óleo, sem competição. Os resultados da 11ª e da 12ª Rodadas de Concessão frustraram as expectativas. No final de 2015, a ANP licitou 266 blocos na 13ª Rodada. Apenas 37 áreas foram adquiridas, por cerca de R$ 120 milhões, um valor bem abaixo do esperado (Figura 3).

Figura 3: Histórico de rodadas da ANP

Fonte: ANP.

Os cinco anos sem rodadas causaram uma forte redução na exploração. O setor perdeu dinamismo. A atividade passou a ser uma fração

da que havia no passado. Enquanto os projetos e a arrecadação no setor de petróleo e gás eram postergados, o país pagava juros cada vez mais elevados sobre a dívida.

8. OS IMPACTOS

Durante o período que se seguiu à descoberta do pré-sal, a Petrobras se beneficiou das estimativas de aumento da produção. O Brasil tornou-se o país com o maior número de campos gigantes descobertos em 20 anos e entrou para a lista dos detentores de grandes reservas.

Para financiar investimentos que alcançariam US$ 47,3 bilhões por ano no período 2011-2015, o endividamento da Petrobras cresceu, atingindo a casa dos US$ 100 bilhões — a maior dívida corporativa do mundo empresarial. O otimismo reinante não permitiu uma correta avaliação dos riscos. A falta de alinhamento dos preços da gasolina e do diesel aos praticados no mercado internacional vinha afetando o caixa da empresa desde 2011, o que fez com que acumulasse perdas com a importação de derivados. Antes que o aumento da produção gerasse os recursos necessários para reduzir a dívida, a companhia foi impactada por uma série de adversidades.

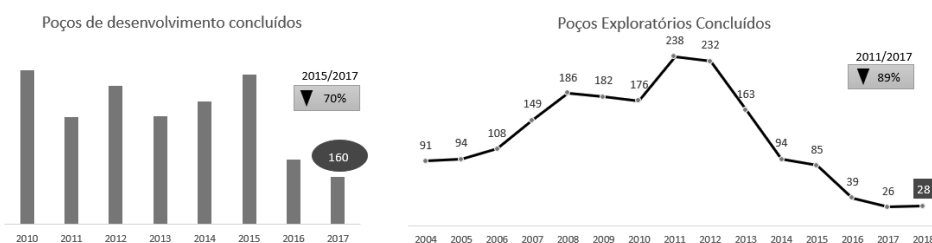
No final de 2014, a cotação do petróleo despencou. O real se desvalorizou. Investigações sobre corrupção aprofundaram os problemas da estatal e de seus principais fornecedores. A Petrobras perdeu o grau de investimento, o que aumentou o custo de captação de novas dívidas. As conjunturas política e econômica se deterioraram. A economia entrou em recessão e se contraiu por três anos consecutivos.

Os investimentos programados foram reduzidos. De US$ 47,3 bilhões por ano, no período de 2011a 2015, para US$ 19,7 bilhões por ano, entre 2015 e 2019. A estimativa de produção de petróleo da companhia para 2020 caiu de 4,9 milhões para 2,7 milhões de barris por dia.

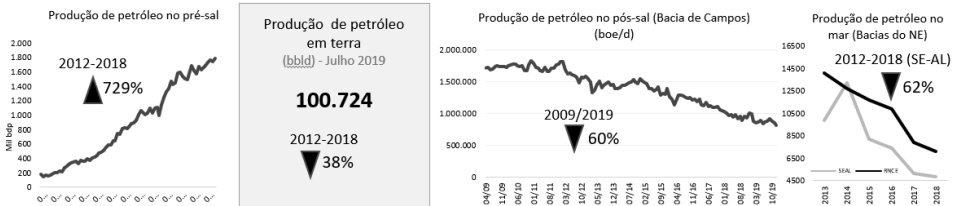
A empresa foi forçada a anunciar um agressivo plano de venda de ativos e a concentrar recursos nas áreas mais rentáveis do pré-sal. Investimentos em campos maduros, refinarias, negócios de gás natural e biocombustíveis foram adiados ou cancelados. Os principais ativos no exterior foram vendidos. A ideia de criar uma multinacional verde-amarela foi abandonada.

A decisão de interromper os leilões, introduzir os contratos de partilha e concentrar a operação do pré-sal na Petrobras não produziu os resultados esperados. As companhias que haviam se preparado para adquirir áreas no Brasil tiveram seus planos frustrados e passaram a buscar ativos em outros países. O esperado aumento da exploração não aconteceu. O número de poços perfurados no Brasil até então, apenas 30 mil, continuava insuficiente para identificar o real potencial exploratório do país.

Restavam as campanhas de exploração e os projetos de desenvolvimento decorrentes dos leilões já realizados, que não foram capazes de evitar uma diminuição drástica na perfuração de poços (Figuras 4 e 5). A quantidade de sondas em operação caiu de cerca de 90, em 2012, para 16, em 2017, eliminando mais de 70 mil empregos. As descobertas de petróleo, que chegaram a 173, em 2012, ficaram em 24, em 2017.

Figuras 4 e 5

Fonte: ANP Fonte: ANP.

Se por um lado a extração no pré-sal sustentou o crescimento da produção, de outro, os volumes declinaram nas bacias maduras (Figuras 6 a 9).

Figuras 6 a 9

Fonte de todas as figuras: ANP

As receitas de participações governamentais, em vez de subir, caíram. Foram de R$ 49,6 bilhões, em 2013, para R$ 17,9 bilhões, em 2016. Decresceram especialmente na bacia de Campos, no Espírito Santo e no Nordeste. Os royalties recebidos pelo estado de Sergipe, por exemplo, saíram de R$ 153,9 milhões, em 2012, para R$ 69,9 milhões, em 2017.

Se as licitações de Libra e as duas rodadas de partilha que ocorreram em 2017 tivessem sido realizadas em 2010, US$ 30 bilhões em investimentos poderiam ter sido antecipados. Nessa situação, até 2017, a União teria recolhido cerca de US$ 16 bilhões em receitas. Caso o calendário de leilões tivesse sido mantido, até 30 sistemas de produção poderiam ter sido instalados. Os investimentos poderiam ter chegado a R$ 600 bilhões, impactando significativamente a formação bruta de capital. A arrecadação adicional poderia ter sido da ordem de R$ 500 bilhões entre 2014 e 2017, o período mais agudo da recessão.

A dependência de um único cliente relevante mostrou não ser saudável para os fornecedores de serviços e equipamentos. Se houvesse outros operadores no pré-sal, a crise da Petrobras não teria sido tão impactante. Menos encomendas para a indústria e empregos teriam sido perdidos.

Desde a criação do Conselho Nacional do Petróleo, em 1938, o setor já tinha sido afetado por decisões de cunho ideológico. À época do estabelecimento do monopólio, interesses nacionalistas prevaleceram

em detrimento de um mercado mais competitivo. Nos anos 1980, o fracasso dos contratos de risco e o sucesso na bacia de Campos adiaram uma possível abertura, que só veio em 1997 e não alcançou os segmentos de refino e gás. No entanto, nenhuma intervenção teve o impacto negativo das medidas adotadas a partir de 2007.

A Petrobras passou por sua mudança mais intensa e enfrentou a crise mais profunda, justamente em um momento em que as condições de mercado eram ideais para um aumento da produção e do lucro. Os preços do petróleo estavam em crescimento e havia capital abundante, a juros baixos. Foi a maior oportunidade perdida em uma geração.

9. A RETOMADA

Em 2016, era preciso adotar medidas que permitissem a recuperação dos investimentos e a retomada da atividade. O fim da obrigação de a Petrobras operar todos os campos do pré-sal foi objeto da Lei 13.365, de 29 de novembro daquele ano. Por um acordo político, foi estabelecida uma preferência, de forma que a estatal atuasse como operador e possuísse participação mínima de 30% nos consórcios formados para exploração dos blocos licitados no regime de partilha de produção.

Seguiram-se ações no âmbito da política energética e da regulação. O objetivo era atrair diversos tipos de investidores para os três ambientes de exploração e produção presentes no Brasil: o pré-sal, os demais campos marítimos e as áreas terrestres. Pela primeira vez foi criado um calendário plurianual de rodadas. Com uma visão de longo prazo, as empresas poderiam se preparar melhor para participar dos leilões. Foi adotada uma nova política de conteúdo local com índices globais e apuração mais fácil. Para quantificar o potencial petrolífero nacional, intensificar as atividades exploratórias, promover a adequada monetização das reservas e maximizar a recuperação dos reservatórios existentes foram aprovadas novas políticas de exploração e produção.

O governo lançou programas voltados à revitalização de áreas terrestres (Reate) e desenvolvimento do mercado de gás natural (Gás para Crescer). O CNPE publicou diretrizes para individualização da produção, definindo condições para a operação de campos compartilhados por mais de um consórcio de empresas. Os contratos de concessão ficaram mais simples e atraentes. Os royalties foram reduzidos em áreas de fronteira. Foi regulamentada a isenção de conteúdo local para os contratos até a 13ª Rodada, removendo um contencioso que paralisava investimentos.

As renovações de concessões foram simplificadas, os royalties sobre a produção incremental resultantes de investimentos adicionais foram reduzidos e o Reserve Based Lending, um financiamento garantido pelas reservas de petróleo, foi regulamentado. Para estimular a exploração, otimizar a utilização da infraestrutura ociosa e prolongar a extração no entorno de campos já em produção, criou-se um novo modelo de leilão de blocos: a oferta permanente. Consiste na disponibilidade contínua de campos devolvidos e blocos exploratórios, por meio da qual há um estoque permanente de áreas em carteira, dando oportunidade aos investidores de adquirirem ativos a qualquer tempo.

O Regime Aduaneiro Especial de Importação e Exportação de Bens (Repetro) venceria em 2020, prazo incompatível com os horizontes dos contratos assinados após 2010. Foi renovado, permitindo que a tributação permanecesse reduzida durante a realização dos investimentos e fosse transferida para a etapa de produção, quando o projeto já está gerando caixa.

Para aumentar o volume de petróleo retirado dos reservatórios até o fim da vida útil, governos costumam adotar incentivos econômicos e estimular as transferências de operação para empresas especializadas. Medidas como essas também eram necessárias no Brasil. Enquanto a média mundial de recuperação de petróleo em uma jazida está na casa dos 35%, aqui era de 21%, em 2017. Aumentar a extração em 1% representaria acrescentar 2,2 bilhões de barris de óleo equivalente

às reservas, que estavam em 15,5 bilhões em 2018. Um incremento desse porte atrairia US$ 18 bilhões em investimentos e geraria US$ 11 bilhões em royalties.

O reposicionamento da Petrobras demandou ações de política energética e regulatórias. Para que os investimentos em campos maduros fossem retomados, o CNPE se manifestou e a ANP estipulou um prazo para a Petrobras decidir o destino de cerca de 250 campos em que havia reduzido investimentos.

Foi acordada a revisão do contrato de Cessão Onerosa, que tinha lacunas significativas, o que desencadeou contencioso entre a União e a Petrobras. O imbróglio se arrastava desde 2014, gerando perdas bilionárias a cada ano que passava. A renegociação viabilizou a licitação dos volumes de óleo que excediam os 5 bilhões de barris vendidos à Petrobras.

As medidas surtiram efeito. Os resultados dos primeiros leilões superaram as expectativas. Os ágios nos blocos mais promissores foram elevados. No entanto, apesar de as principais áreas oferecidas na 6ª Rodada de Partilha e no Leilão do Excedente da Cessão Onerosa terem sido contratadas, esses certames não tiveram o mesmo sucesso. As incertezas sobre as regras aplicáveis às compensações devidas à Petrobras pelos investimentos nos campos desestimularam a participação de outras empresas no Leilão do Excedente. Na 6ª Rodada, a Petrobras, depois de ter exercido a preferência em três áreas, surpreendeu e apresentou somente uma oferta.

Entre 2017 e 2019, o país atraiu R$ 112 bilhões a título de bônus de assinatura, mais de 90% de todo o montante arrecado no mundo no período. Os impactos fiscais foram significativos. Mais empresas passaram a investir em exploração no Brasil. Ao mesmo tempo, novas companhias começavam a adquirir ativos maduros e a apostar na sua revitalização.

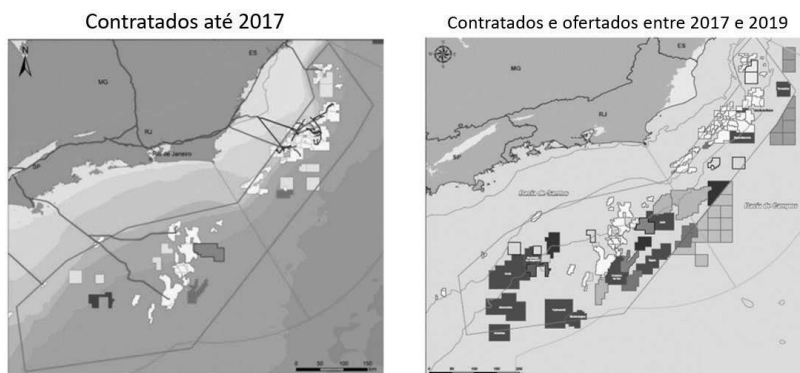
Em janeiro de 2020, a produção bateu recorde, atingindo pela primeira vez mais de 4 milhões de barris de petróleo equivalente por dia,

dos quais 3,168 milhões de barris de óleo. Os royalties, as participações governamentais e os recursos destinados a pesquisa e desenvolvimento pelas empresas voltaram a subir. O setor de petróleo e gás começava a deixar para trás a sua maior crise.

Mais importante que os bônus arrecadados eram os investimentos e a arrecadação tributária previstos. Estimativas feitas em 2019 indicavam que, se os projetos identificados fossem viabilizados, a produção poderia chegar a 7 milhões de barris por dia, colocando o país entre os cinco maiores produtores. Nesse caso, os investimentos alcançariam R$ 1,7 trilhão até 2030, enquanto a arrecadação potencial em valores nominais poderia chegar a R$ 5,6 trilhões até 2054, com pico de cerca de R$ 300 bilhões anuais por volta de 2030.

Recentes insucessos na exploração no pré-sal e a provável redução de demanda acelerada pela pandemia da Covid-19 vão reduzir as estimativas de produção. No entanto, o potencial continua exuberante e não tem paralelo na região. A retomada dos projetos já em andamento e o início dos investimentos decorrentes das rodadas realizadas a partir de 2017 estão sustentando o crescimento das participações governamentais, que continuarão a subir fortemente, impactando de forma muito positiva as contas públicas. As contratações junto à cadeia de fornecedores vêm aumentando e gerando empregos. No entanto, os blocos mais conhecidos do pré-sal já foram contratados, as grandes empresas construíram um portfólio robusto de ativos na região (Figura 10) e a exploração em áreas de fronteira, característica de boa parte dos blocos disponíveis no país, está perdendo atratividade em decorrência da transição energética, como confirmou, em 2021, a 17ª Rodada de Concessão. Para continuar a atrair investimentos, é preciso melhorar a competitividade dos projetos no Brasil.

Figura 10: Blocos na região do pré-sal

Blocos na região do pré-sal

Fonte: ANP

10. O FUTURO

Ninguém diria, em 1970, que a solução para a autossuficiência brasileira em petróleo estava escondida sob as águas profundas de Campos e Santos e que, 50 anos depois, o país estaria exportando mais de 1 milhão de barris por dia.

Hoje pode-se afirmar que isso foi consequência das inovações tecnológicas e de gestão para as quais a Petrobras se preparou ao longo do tempo, da quebra do monopólio, das rodadas de licitação e das medidas tomadas a partir de 2016. Não das políticas intervencionistas adotadas nas últimas décadas.

Nos países da América Latina, a politização do petróleo tem gerado mais perdas que benefícios. Raramente trouxe os resultados prometidos. Além de privilégios, produziu dividendos políticos efêmeros e duvidosos, seguidos de desajustes estruturais, jamais soluções duradouras. As experiências recentes indicam que transparência, competição e parcerias são mais eficientes que monopólios. Avanços tecnológicos e

de gestão florescem quando o ambiente favorece os negócios. A concentração de investimentos em uma só empresa, por mais importante que seja, deixou lacunas que custam caro, como a falta de capacidade de refino quando o país tem excedentes de petróleo, o baixo desenvolvimento do mercado doméstico de gás e a acentuada queda de produção nos campos maduros.

Desde os anos 1950, a indústria do petróleo viveu períodos em que a oferta ou a demanda eram dominantes, facilitando o planejamento e estimulando a execução de projetos de longo prazo de maturação como os localizados em águas profundas ou a exploração em zonas de fronteira. A transição energética aumentou as incertezas sobre a demanda futura. No ambiente pós-covid, os ciclos de preço serão mais curtos e a disputa por investimentos entre países vai se acentuar. Para atrair mais empresas e capital, é importante que o Brasil continue aperfeiçoando o marco regulatório e aumentando a competitividade.

Uma vez que as áreas mais promissoras do pré-sal já foram licitadas, o principal objetivo deve ser garantir investimentos nos contratos já assinados. Como o regime fiscal brasileiro é regressivo, o ideal seria aproveitar as discussões sobre a reforma tributária para melhorá-lo. Seria importante também não reabrir discussões que trazem insegurança aos investidores, como as relacionadas a conteúdo local ou Repetro. A oferta permanente poderia se tornar a forma preferencial de contratação, abrangendo todas as áreas disponíveis, inclusive as localizadas dentro do polígono. O regime de contratação deveria ser simplificado, optando-se somente pela concessão. A conversão dos contratos de partilha existentes em convênios de concessão parece de difícil implementação. Contudo, enquanto houvesse ofertas de áreas em partilha e concessão, o CNPE poderia ser autorizado a deliberar sobre a definição de área estratégica, o direito de preferência da Petrobras poderia ser extinto e os poderes da PPSA nos consórcios poderiam ser revistos. Os investimentos em campos maduros e o desenvolvimento de acumulações sub comerciais devem ser estimulados. Como não falta tecnologia para gerar

energia e produzir petróleo e gás de forma ambientalmente responsável, inclusive de fontes não convencionais, é necessário aperfeiçoar e acelerar o processo de licenciamento ambiental. Uma medida aconselhável seria definir de antemão quais as regiões em que haveria banimento das atividades e quais seguiriam abertas à exploração.

Por fim, é preciso que as relevantes receitas futuras do petróleo sejam utilizadas de forma correta. As expressões "maldição do petróleo" e "doença holandesa" são comumente empregadas para alertar sobre os riscos do mau uso da renda petrolífera e do efeito do aumento da exportação de recursos naturais no setor industrial. Não existe maldição do petróleo nem doença holandesa quando há regulação eficiente e boa gestão. É necessário um adequado emprego dos royalties e dos demais recursos destinados a União, Estados e municípios para que a última janela de oportunidade para extração de petróleo e gás, antes da inevitável transição energética, beneficie efetivamente a sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ODDONE DA COSTA, D. F. **Dos antecedentes da descoberta de Candeias ao Relatório Moura — Oddone, um passeio documentado por um período importante da história da exploração de petróleo no Brasil**. [S.l.]: Petrobras, [s.d.]. Disponível em: https://docplayer.com.br/20873420-Decio-fabricio-oddone-da-*costa.html.*

ODDONE DA COSTA, D. F. **Óleo e Gás no Brasil. Uma oportunidade histórica?** Disponível em: https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2016/07/Oleo_Gas_no_Brasil.pdf

ODDONE DA COSTA, D. F. **Artigos diversos.**

REFERÊNCIAS NA INTERNET

Audiência pública no Senado para debater a atuação da ANP. Disponível em: http://www.anp.gov.br/arquivos/palestras/senado-decio.pdf.

Seminário Debates do Brasil — Os caminhos do futuro do óleo e gás no país, 2018. Disponível em: http://www.anp.gov.br/images/Palestras/ANP_Decio-Oddone_Semin%C3%A1rio_OGlobo_Agosto_2018.pdf.

Petrobras — Plano de Negócios 2011-2015. Disponível em: https://infopetro.files.wordpress.com/2011/07/pnpetrobras2011-2015.pdf

ANP — Números Consolidados E&P, 2017. Disponível em: http://www.anp.gov.br/images/publicacoes/sinteses/Numeros_consolidados_E&P-2017.pdf.

ANP — royalties e participações. Disponível em: http://www.anp.gov.br/royalties-e-outras-participacoes/royalties.

Caderno Abespetro 2017. Disponível em: https://abespetro.org.br/publicacoes/caderno-abespetro-2017-v2.pdf.

CAPÍTULO 15

PREÇOS DE COMBUSTÍVEIS

Décio Oddone

INTRODUÇÃO

Nas economias de mercado os preços dos derivados do petróleo flutuam. Somente em casos extraordinários viram notícia. No Brasil, entretanto, variações significativas causam discussões que trazem prejuízos ao setor produtivo e aos consumidores. Em um país que adota o regime de livre iniciativa, as cotações são estabelecidas pelo mercado. Combustíveis são commodities. Nenhum país é formador de preço. Exceto os que adotam controles, todos trabalham com as referências internacionais. Manter os valores relacionados com os do mercado e do câmbio garante o abastecimento e permite a atração de investimentos, o que possibilita a ampliação da oferta e a redução da dependência externa. Também evita o incentivo ao consumo excessivo de bens escassos e conserva a estrutura de custos da economia alinhada à das cadeias produtivas globais.

No entanto, quando os preços sobem há grande mobilização social, pois há impacto na inflação, afetando particularmente os mais pobres e algumas categorias profissionais. Falar em controlar as cotações ou calculá-las com base nos custos é um equívoco conceitual. Foi tentado sem êxito por décadas. A liberdade de preços teve início em janeiro de 2002. O alinhamento efetivo às referências externas, todavia, é muito

mais recente. Decorre da postura adotada pela Petrobras a partir da crise iniciada em 2014. Se por um lado é necessário manter as cotações internas vinculadas às internacionais, por outro os preços ao consumidor devem ser justos. Mesmo não havendo ação mágica para reduzir o preço ou atenuar a volatilidade, há espaço para, mediante uma atuação adequada, sem interferências ou distorções, mitigar os efeitos ao consumidor.

Este capítulo discute a importância de manter a inevitável flutuação nos preços das commodities, de aumentar a competição ao longo da cadeia de fornecimento de combustíveis e de otimizar a cobrança dos tributos.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO

Em 1956, o primeiro mecanismo formal de definição de preços apareceu na Lei 2.975, que assumiu a paridade com os valores de importação nos portos brasileiros como critério para o estabelecimento dos preços de derivados no mercado interno. Retratava a realidade, pois a paridade é uma boa aproximação do preço de mercado. Havendo importações, a paridade de importação se impunha. Esse raciocínio foi considerado no Plano de Refinarias 1958/1961 apresentado pela Petrobras ao CNP em dezembro de 1958. O plano, que previa a construção de mais refinarias no país, representava um primeiro passo na direção de alcançar a meta de autossuficiência no abastecimento em derivados. Determinava que, enquanto houvesse importações, a política de preços deveria se orientar, como até então, pelos preços CIF (que incluem seguros e fretes) dos similares importados. No entanto, o documento trazia a expectativa, que perdura até hoje para alguns, de que, quando o país atingisse a autossuficiência em petróleo, a formação interna de preços poderia ser ditada a partir dos custos de produção ou dos preços de exportação. Aquele trabalho foi elaborado em uma época em que vigorava o conceito do monopólio estatal.

Seria necessário que o país tivesse excedentes e se mantivesse fechado ao comércio de derivados para formar preços com bases nos custos. O mundo mudou. A economia se globalizou, as transações internacionais decolaram, as cadeias produtivas se integraram, a Petrobras deixou de ser monopolista. Com vários agentes operando no Brasil, não seria razoável precificar derivados a partir dos custos de produção. Havendo uma oferta que superasse a demanda interna, a competição se encarregaria de levar os preços para a faixa da paridade de exportação. Contudo a ideia de precificar os derivados a partir dos custos permaneceu latente, especialmente a partir dos anos 1970, quando os choques nas cotações do petróleo estimularam intervenções nos valores dos combustíveis.

No início da década de 1980, o Brasil era fortemente dependente de importações. A Petrobras concentrava, como hoje, as atividades de refino. Os preços eram formados a partir da cotação da gasolina, que gerava excedentes para subsidiar o gás liquefeito de petróleo (GLP ou gás de cozinha), o diesel, o querosene e a nafta. Um terço do custo da gasolina correspondia a impostos. O álcool, como o etanol era chamado naquela época, tinha um valor 25% inferior. Com subsídios aos fretes, os preços eram mantidos iguais em todo território nacional. Aplicavam-se subsídios cruzados entre diferentes produtos e subsídios diretos, com recursos públicos.

Para contabilizar as perdas da Petrobras ao importar petróleo e derivados a preços maiores que os praticados internamente, foi criada a chamada conta-petróleo. Por meio da fixação dos preços no mercado interno, a estatal era usada para fazer política pública. Com o aumento da diferença entre os valores praticados e os preços da matéria-prima e dos derivados importados, a conta-petróleo passou a acumular *deficit* crescente. Os excedentes gerados pela gasolina deixaram de cobrir os subsídios aos outros derivados. A queda do valor do petróleo, em 1986, fez com que o subsídio ao álcool carburante ficasse ainda mais oneroso.

Na Constituição de 1988, foi eliminado o imposto único sobre combustíveis e criado o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) estadual e um imposto municipal, que não se aplicava ao diesel. A partir dos anos 1990, começou um processo de desregulamentação das normas aplicadas à distribuição e revenda de combustíveis automotivos e de gradual redução do controle dos preços, das margens de comercialização e dos fretes. Os preços passaram a ser iguais apenas nas bases de distribuição. Foram abrandadas as exigências para operação de distribuidoras. O número cresceu de dez para 400. Os subsídios para fretes, que eram fonte de fraudes, sofreram redução gradual. Em 1995, com a liberação da cotação da nafta petroquímica, começou o processo de flexibilização dos preços. Em seguida foi a vez do querosene de aviação, da gasolina e do álcool. Em 1997, os postos foram liberados para comercializar combustível de qualquer distribuidora.

A Lei do Petróleo (Lei 9.478/1997) estabeleceu a livre concorrência no setor, criou a Agência Nacional do Petróleo (ANP) e definiu a abertura do mercado de combustíveis automotivos, que só veio a ser concluída no final de 2001. Alguns ajustes precisavam ser feitos. A conta-petróleo, um custo a ser arcado pelos contribuintes, havia chegado a bilhões de reais. Por meio de uma fórmula que contemplava a chamada parcela de preço específico (PPE), recolhida nas suas refinarias, a Petrobras, até dezembro de 2001, foi compensada pelo Tesouro. Essa parcela também tinha o objetivo de estabilizar as cotações no mercado doméstico e garantir a competitividade do etanol. Na transição, foi transformada na Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), um tributo regulatório sobre combustíveis. Seu objetivo principal era funcionar como instrumento de estabilização de preços. Em momento de elevação da cotação do petróleo, seria reduzida. Quando houvesse queda nos custos dos combustíveis, seria elevada.

As discussões sobre uma maior competição no setor vêm de décadas. De antes da Constituinte de 1988. Em 1999, a ANP contratou junto à consultoria Arthur D'Little um estudo para reestruturar o setor em médio e longo prazos. Foi proposta a desregulamentação desde o poço de petróleo até a bomba de combustíveis, abrangendo importação, refino, transporte, distribuição e comercialização. Os postos passariam a poder comprar combustível direto das refinarias e as distribuidoras teriam o direito de operar revendas. Os transportadores revendedores retalhistas (TRR), agentes que fornecem diesel, querosene e óleo combustível em grandes quantidades para empresas, como hospitais, indústrias e transportadoras, também poderiam operar com revendas. O projeto não foi adiante, mas, desde então, foram feitos ajustes na regulação. Nem todos na direção de um mercado mais competitivo.

O início da abertura foi um período conturbado. A redução das exigências para operação de distribuidoras possibilitou a criação de empresas que atuavam de forma a obter liminares que as isentavam de recolher tributos. Perderam os cofres públicos e as empresas que não recorriam a essas manobras. Algumas delas deixaram de atuar no país. Por fim, o processo chegou a uma conclusão. A partir de 1º de janeiro de 2002, os atores econômicos passaram a ter liberdade para estabelecer margens e preços em um ambiente de livre concorrência.

A seção seguinte mostra a evolução do comportamento dos preços desde a abertura. Em alguns momentos a Petrobras praticou valores superiores aos de referência. Em outros, inferiores. Até 2014, a maior parte dos projetos de investimento era conduzida pela estatal. A regulação refletia um modelo em que a Petrobras era responsável pelo abastecimento e atuava em toda a cadeia, inclusive, por meio de subsidiárias, na distribuição, segmento no qual também atuavam empresas privadas. A partir de 2016, a empresa passou a legitimamente defender os interesses dos seus acionistas. Entretanto, para muitos brasileiros a companhia é do povo e existe para fazer política pública. Os resultados são conhecidos. Mais de 20 anos depois da liberação das

cotações, o setor carece de investimentos e o país segue dependendo de importações e imerso em discussões sobre o valor dos combustíveis.

2. A EVOLUÇÃO DO PREÇO DOS COMBUSTÍVEIS

Com a liberação e a necessidade de o país importar derivados e petróleo para completar a carga nas refinarias, era natural que os preços voltassem a seguir as variações dos combustíveis no mercado internacional e no câmbio. No entanto, isso nem sempre ocorreu de forma regular. Ainda em 2002, às vésperas da eleição presidencial, houve aumento da cotação do petróleo e disparada do dólar. A ANP determinou uma redução no preço do GLP envasado em botijões de 13 kg, padrão para uso residencial, o que criou uma diferenciação das cotações em função do uso. Foi o primeiro ajuste na metodologia de precificação dos combustíveis nesses quase 20 anos. A Figura 1 traz a evolução dessas práticas desde 2002.

Figura 1: Evolução da metodologia de precificação dos combustíveis a partir de 2002

Fonte: ANP.

Inicialmente, os preços da gasolina e do diesel buscavam seguir os patamares internacionais, sem alterações frequentes. Os picos eram atenuados, como pode ser verificado nos Gráficos 1 e 2, a seguir, que mostram o comportamento do preço de gasolina e diesel, de janeiro

de 2002 a julho de 2021, nos mercados de referência (litoral estadunidense do golfo do México) e interno, a partir de dados retirados do Relatório do Mercado de Derivados de Petróleo publicado mensalmente pelo Ministério de Minas e Energia (MME).

Gráfico 1: Variação do preço da gasolina

Gasolina

R$/Litro

3,50
3,00
2,50
2,00
1,50
1,00
0,50
0,00

Jan-02 Nov-02 Sep-03 Jul-04 May-05 Mar-06 Jan-07 Nov-07 Sep-08 Jul-09 May-10 Mar-11 Jan-12 Nov-12 Sep-13 Jul-14 May-15 Mar-16 Jan-17 Nov-17 Sep-18 Jul-19 May-20 Mar-21

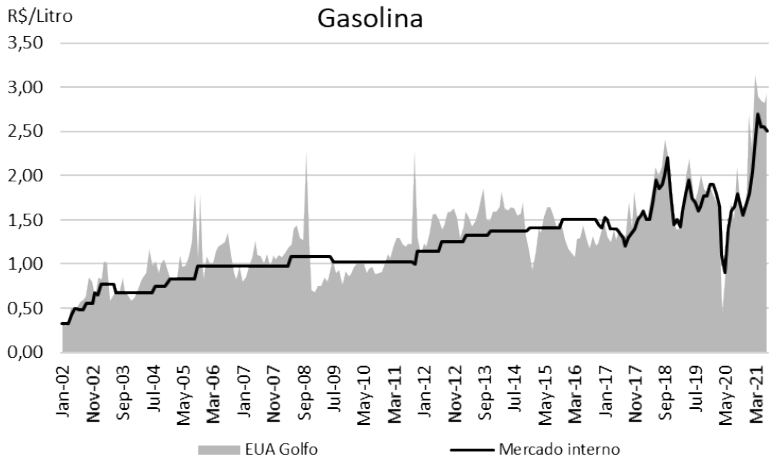
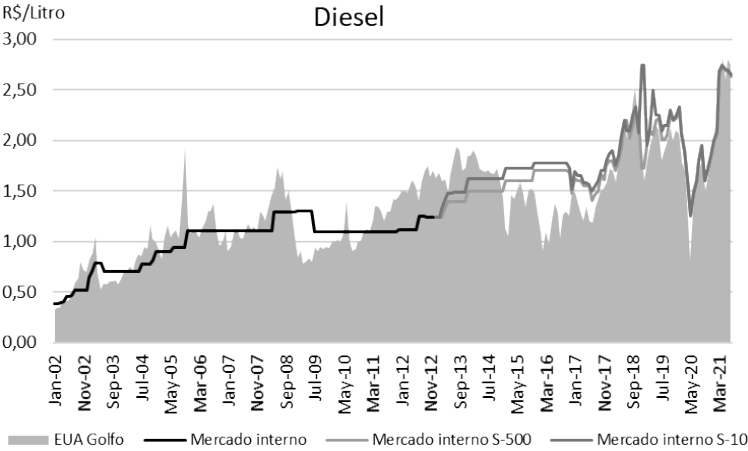
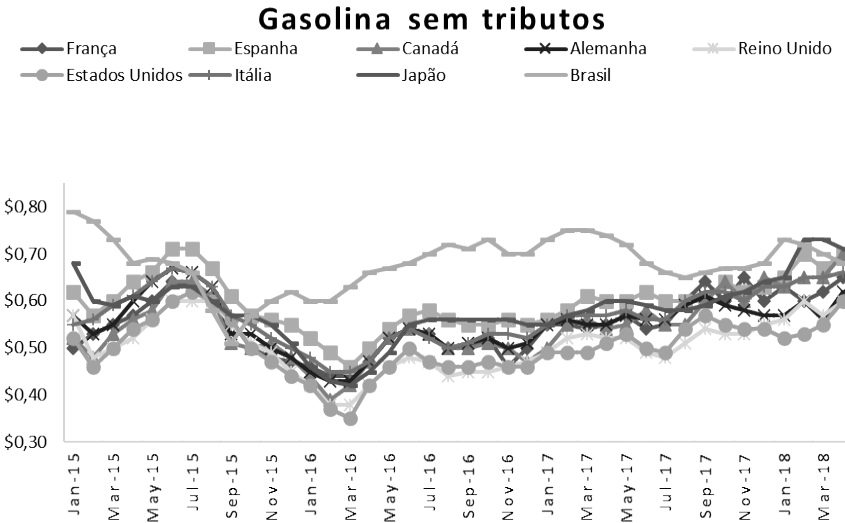
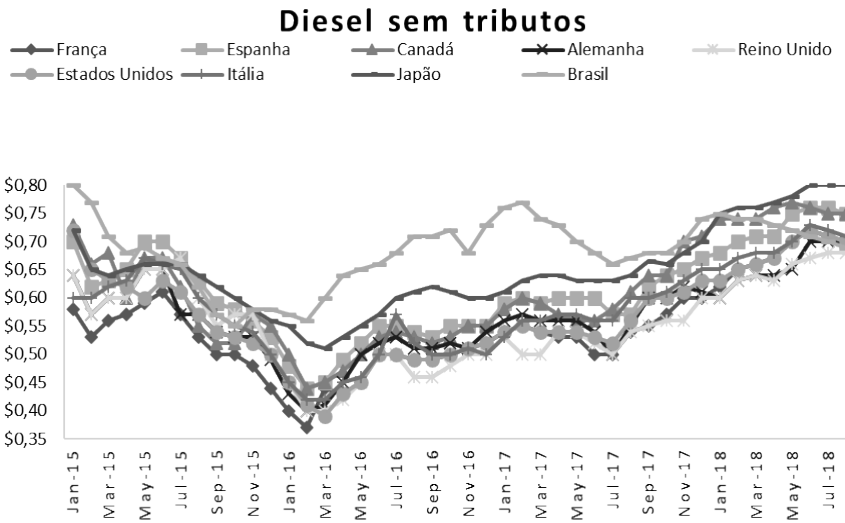
EUA Golfo — Mercado interno

Fonte: Ministério de Minas e Energia - MME

Gráfico 2: Variação do preço do diesel

Fonte: MME

Quando as cotações externas caíram, em reação à crise financeira de 2008, os valores permaneceram praticamente inalterados, só vindo a sofrer alterações significativas no final de 2012. De 2008 a 2010, a Petrobras praticou preços superiores aos internacionais, se capitalizando para fazer frente aos grandes investimentos planejados no período. Entre 2011 e 2014, os preços nas refinarias estiveram abaixo das referências, o que trouxe perdas estimadas em cerca de R$ 100 bilhões. Essa prática também prejudicou o setor de biocombustíveis. A partir de 2015, o quadro mudou, possivelmente em função da necessidade de reduzir a dívida da empresa.

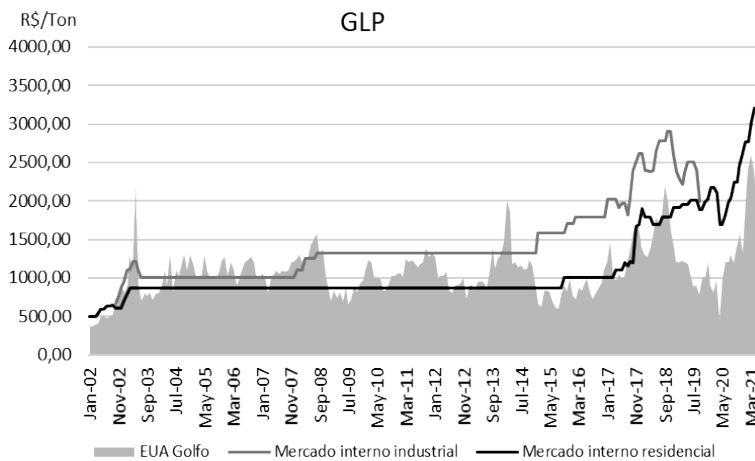
Em 2016, a Petrobras adotou a prática de seguir o preço de paridade de importação (PPI), que inclui, além do valor de aquisição, todos os outros custos e riscos incorridos pelo comprador, por exemplo, perdas, fretes e seguros, com uma margem para cobrir os riscos. O PPI não é um valor único, como tampouco são os valores de referência nos mercados de origem. Depende das particularidades de cada importador, dos volumes contratados e dos custos de frete e seguros e de acesso à infraestrutura logística. Tem um valor distinto em cada local, fruto da distância percorrida e do modal de transporte adotado. Os custos de transporte, movimentação e perdas variam por produto, sendo maiores no caso do GLP. Como a Petrobras é dominante, a sua referência prevalece. No entanto, não importa a configuração do setor, seguir o PPI é a única forma de manter o mercado abastecido.

Até 2017, as cotações internas se mantiveram acima das internacionais, inclusive das vigentes nos países da OCDE, de acordo com o mesmo relatório do MME (Gráficos 3 e 4).

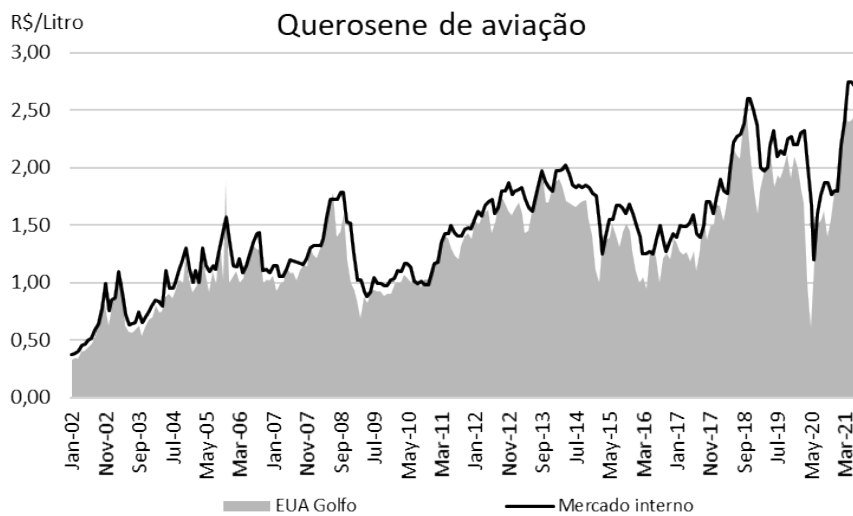
Gráficos 3 e 4: Comparação dos preços da gasolina e do diesel, sem contabilizar tributos, no Brasil com os praticados nos países da OCDE, entre 2015 e o início de 2018

Fonte: MME

Fonte: MME

As importações cresceram. As margens caíram. Com os importadores ganhando mercado, os preços do diesel e da gasolina passaram gradativamente a se aproximar dos internacionais.

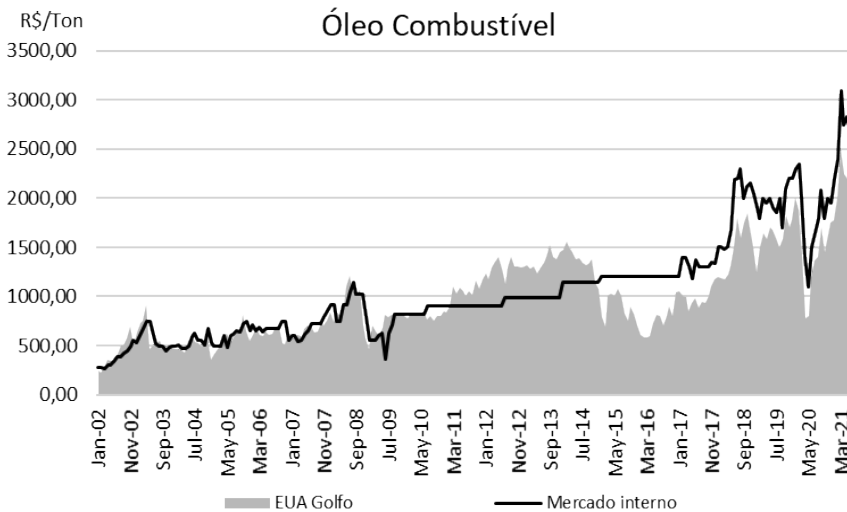
A cotação do GLP residencial permaneceu congelada até 2015, quando voltou a flutuar (Gráfico 5). Os valores do mesmo produto para uso não residencial foram subindo mais acentuadamente, para compensar os aplicados às embalagens de 13 kg. Em janeiro de 2018, a companhia anunciou que os ajustes seriam trimestrais em vez de mensais e a referência continuaria sendo o preço do butano e propano (componentes do GLP) comercializados no mercado europeu, acrescido de uma margem de 5%. A partir de agosto de 2019, os reajustes passaram a ser feitos sem periodicidade definida. A base continuou a ser a paridade de importação, mas usando a região do golfo do México, que dispõe de oferta mais abundante e onde tem origem a maior parte dos volumes importados, como exemplo, acrescida de uma margem para remuneração dos riscos inerentes à operação. A diferenciação de preços com base no tamanho da embalagem criou uma série de distorções, que só foram eliminadas quando os preços foram equalizados em 2020.

Gráfico 5: Variação do preço do GLP

Fonte: MME.

As variações na cotação do querosene de aviação seguiram mais fielmente as praticadas externamente (Gráfico 6).

Gráfico 6: Variação do preço do querosene de aviação

Fonte: MME.

A partir do início das operações do gasoduto Bolívia-Brasil em 1999, o óleo combustível passou a sofrer maior competição do gás natural (por restrições de espaço não tratamos aqui da precificação desse combustível). A sua cotação (Gráfico 7) teve reajustes mais frequentes até 2010. Desde 2011, seguiu uma trajetória que tem similaridades com as cotações do diesel e da gasolina.

Gráfico 7: Variação do preço do óleo combustível

Fonte: MME.

A experiência indica que o modelo adotado desde 2002, em que a Petrobras detém o monopólio de fato no refino e fornece a maior parte dos derivados, não funcionou na plenitude. Houve momentos em que os preços do diesel e da gasolina eram inferiores aos de referência. Também ocorreram períodos em que eram superiores, justamente durante as recessões de 2008-2010 e de 2014-2017. Quando os valores estiveram abaixo dos necessários para viabilizar a importação, a estatal supria o mercado, absorvendo perdas bilionárias. Nos períodos em que os preços estavam alinhados com o mercado ou acima dos internacionais, apareciam as importações por terceiros, que diversificavam e garantiam o fornecimento, além de limitar o poder de mercado da Petrobras.

O menor nível de transparência na divulgação dos preços facilitou o descasamento entre os mercados doméstico e externo por longos períodos. Com uma oferta mais competitiva e informações mais detalhadas, as margens foram reduzidas e as cotações passaram a se aproximar mais das referências. Embora o período decorrido desde 2018

seja curto, pode-se afirmar que os preços praticados desde então são os mais alinhados ao mercado internacional jamais praticados desde janeiro de 2002.

3. A GREVE DOS CAMINHONEIROS DE MAIO DE 2018 E SUAS CONSEQUÊNCIAS

Quando as cotações do petróleo despencaram no final de 2014, a Petrobras não alterou os preços dos principais derivados, que se mantiveram acima dos praticados em outros países. Em outubro de 2016, a companhia anunciou que seguiria o PPI, com reajustes mensais para a gasolina e o diesel, mais uma margem para remunerar riscos. Em julho de 2017, os reajustes passaram a ser diários. A divulgação constante dos preços médios deu visibilidade contínua ao tema. As cotações do petróleo e do dólar subiram, em 2018. A combinação dos aumentos com os anúncios diários provocou a greve dos caminhoneiros. O impacto foi enorme. Houve desabastecimento parcial e impacto no crescimento da economia.

A postura adotada pela Petrobras após 2014 vinha demandando uma mudança na atuação dos órgãos responsáveis pela política energética e pela regulação. O reposicionamento legítimo da estatal (que, após um período em que teve prejuízos e perda de reputação, passou a buscar maximizar o lucro e não mais a atuar como braço do governo) demandava ações de política energética e regulatórias para que os preços praticados refletissem a ação das forças do mercado e os investimentos no abastecimento de combustíveis fossem retomados. Regular um mercado com alto grau de concentração e adotar medidas que contrariam interesses é tarefa difícil, que só é exitosa quando o regulador adquire força para introduzir novas regras. A greve dos caminhoneiros mostrou a necessidade de aumentar a competitividade ao longo de toda a cadeia e de implementar medidas que eliminassem reservas de mercado e barreiras à concorrência. E, assim, criou as condições para que o executivo e os órgãos reguladores atuassem com maior intensidade.

O governo federal usou as ferramentas disponíveis. Reduziu a Cide a zero e diminuiu o PIS/Cofins sobre o diesel. Como isso não foi suficiente para gerar o efeito desejado, criou uma subvenção para produtores e importadores, assumindo os custos via Tesouro. Corretamente, não interferiu nos preços no nível do produtor ou importador. No entanto, essa política tinha custo fiscal elevado e subsidiava o combustível para todos, em vez de focar nos mais necessitados.

Em função da situação instalada com a greve, a ANP adotou uma série de medidas para garantir a continuidade do abastecimento e inibir preços abusivos: liberação da vinculação de marca para vendas de distribuidoras de combustíveis líquidos, combustíveis de aviação e GLP; suspensão das regras que exigiam a manutenção de estoques operacionais mínimos de gasolina, diesel e querosene de aviação; flexibilização da obrigatoriedade de mistura de biodiesel no diesel A e de etanol anidro entre 18% e 27% da mistura na gasolina A; permissão para que TRRs vendessem a postos revendedores; liberação do engarrafamento de vasilhames de GLP por distribuidoras de outras marcas. Passado o momento mais agudo da crise, as ações emergenciais foram revogadas.

Em audiência pública no Congresso Nacional, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) propôs nove medidas para aumentar a concorrência no setor e reduzir os preços ao consumidor: permitir que produtores de etanol vendam diretamente aos postos; repensar a proibição de verticalização do setor de varejo de combustíveis; extinguir a vedação à importação de combustíveis pelas distribuidoras; fornecer informações aos consumidores do nome do revendedor de combustível, de quantos postos o revendedor possui e a quais outras marcas está associado; aprimorar a disponibilidade de informação sobre a comercialização de combustíveis; rever a substituição tributária do ICMS; repensar a forma de tributação do combustível; permitir postos de autosserviços (sem frentistas) e reconsiderar as normas sobre o uso concorrencial do espaço urbano.

A Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria (Sefel) do então Ministério da Fazenda, atual Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (Secap), do Ministério da Economia (ME), sugeriu a adoção de medidas para eliminar as restrições à verticalização entre segmentos do setor (produção, distribuição e revenda) e a proibição de comercialização a revendedor com bandeira diferente da distribuidora, além de liberar a venda direta de etanol dos produtores aos postos de revenda. Simultaneamente propôs ações para sanear eventuais distorções tributárias resultantes da liberação, o estabelecimento de mecanismos de amortecimento contra variações do preço dos combustíveis, discutindo-se os limites e possibilidades para sua implementação, bem como as melhores práticas para o desenho desse mecanismo e a extinção da política de preços diferenciados para o segmento de GLP.

Um grupo de trabalho na alçada do Ministério da Fazenda recomendou a adoção da venda direta de etanol, de medidas no âmbito fiscal e a avaliação pela ANP da revogação da resolução que estabelece a tutela regulatória da fidelidade à bandeira (a fiscalização pela Agência do cumprimento dos contratos entre distribuidoras e postos). A ANP e o Cade montaram um grupo de trabalho para estudar o mercado de combustíveis.

Paralelamente, começou a ganhar força um movimento pela intervenção no preço da gasolina e estabelecimento de uma periodicidade mínima para os reajustes. A ANP abriu uma inédita tomada pública de contribuição (a TPC 1/2018), que avaliou estabelecer um espaço de tempo mínimo entre os reajustes. Como, nos mercados verdadeiramente livres, os preços flutuam quando necessário, não em períodos definidos, a consulta resultou na resolução que conferiu maior transparência na divulgação dos preços, que passaram a ser informados não mais pela média aritmética, sem considerar os volumes entregues em cada local, como a Petrobras adotava, mas por ponto e condição de entrega.

No contexto de discussão sobre os entraves regulatórios para a competição, a ANP abriu outras quatro TPCs: 2/2018 (venda direta de etanol hidratado das usinas para os revendedores varejistas), 3/2018 (verticalização da cadeia de abastecimento), 4/2018 (tutela regulatória da fidelidade à bandeira) e 7/2018 (enchimento fracionado de recipientes transportáveis de GLP por parte dos distribuidores e a comercialização de GLP em recipientes de outras marcas). Quando este capítulo estava sendo elaborado, essas TPCs continuavam em análise.

No primeiro semestre de 2018, a Petrobras havia lançado uma iniciativa para separar as refinarias do Nordeste e do Sul em clusters e vender 60% de participação em cada um deles. Após a greve, a ANP enviou ao Cade um ofício recomendando que fosse avaliada a concentração no mercado de refino. A autarquia responsável pela defesa da concorrência abriu inquérito e, por meio de documento do seu Departamento de Estudos Econômicos, divulgado em dezembro de 2018, indicou que a concentração permite algum nível de poder de mercado para a Petrobras, que se utiliza de sua localização geográfica isolada em termos dos mercados mundiais principais para incluir na sua margem de lucro o custo de transporte. Esse trabalho trouxe as seguintes recomendações: venda de ativos por completo, sem que a Petrobras mantenha resquícios de participação societária passiva; venda de ativos regionais a agentes diferentes, em vez da criação de quase monopólios regionais, para que os consumidores brasileiros possam se beneficiar da concorrência; desinvestimentos no Sudeste brasileiro, onde há elevada densidade econômica do ponto de vista de demanda e oferta de insumos.

Com a posse do novo governo em janeiro de 2019, as iniciativas para abertura do mercado de abastecimento, que estavam organizadas no Programa Combustível Brasil tiveram continuidade por meio da iniciativa Abastece Brasil. Em maio de 2019 o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) aprovou a Resolução 9, que estabelece diretrizes para a promoção da livre concorrência na atividade de refino no País. Em junho foi a vez da Resolução 12, que estabeleceu

diretrizes para a promoção da livre concorrência no abastecimento de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis.

Em junho de 2019, o Cade e a Petrobras celebraram Termo de Compromisso de Cessação (TCC) por meio do qual a estatal se comprometeu a vender oito refinarias de petróleo com os ativos relacionados a transporte de combustível, incluindo a refinaria localizada em Minas Gerais.

O assunto abastecimento de combustíveis também chegou ao Congresso Nacional, que organizou audiências públicas para debater temas como o preço dos combustíveis, a verticalização do setor de combustíveis líquidos e a venda direta de etanol.

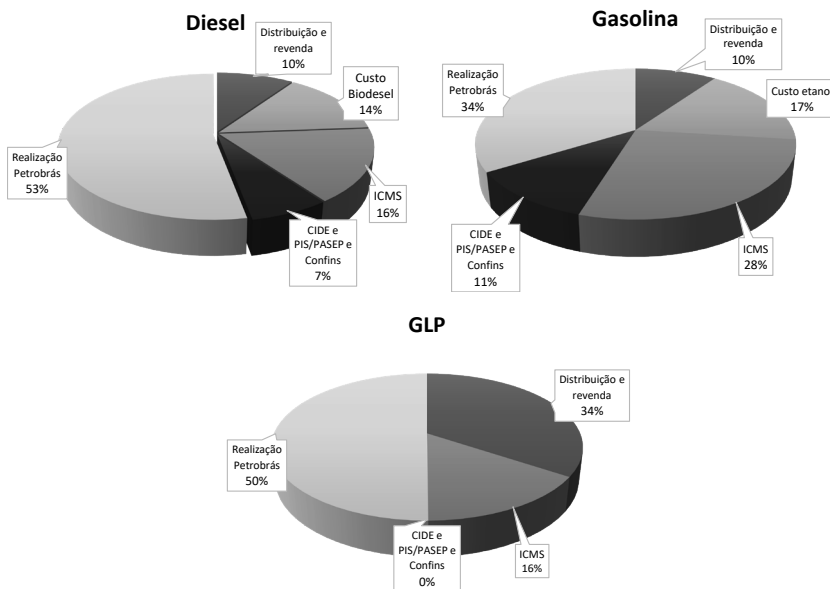
Em 2020 e 2021, as negociações para venda de refinarias avançaram e várias medidas para aumentar a competição no setor de combustíveis tinham sido tomadas ou estavam em análise. Ao longo desse período, a volatilidade dos preços e da taxa de câmbio produziu alterações constantes nos preços dos derivados, que continuaram sendo objeto de amplas discussões públicas.

4. A COMPOSIÇÃO DO PREÇO DOS COMBUSTÍVEIS

A questão do custo dos combustíveis não sai de cena. Quando os preços internacionais do petróleo ou a cotação do dólar sobem, surgem preocupações com o impacto para o consumidor. Quando caem, se debate porque as reduções nas refinarias não chegam às bombas.

O preço dos combustíveis nas refinarias representa, a depender do produto, cerca de 30% a 50% do valor final. No entanto, concentra a discussão sobre os custos. Isso ocorre porque o domínio da Petrobras no refino faz da estatal a principal formadora dos preços, o que permite que setores da sociedade entendam que possa haver alguma intervenção pública na empresa para proteger o consumidor. Esse raciocínio está equivocado, mas, enquanto a estatal for dominante, a percepção de que o governo é responsável pelo preço dos combustíveis e pode fazer algo em nível de empresa para reduzi-lo estará presente.

Uma análise completa do valor cobrado pelos combustíveis deve abranger todos os seus componentes: produtos, incluídos os biocombustíveis utilizados na mistura, margens de distribuição e revenda e tributos. No momento em que este capítulo estava sendo escrito, os preços dos combustíveis, pressionados pela cotação do dólar e pelo petróleo, que tinha recuperado o patamar de US$ 70 por barril, perdido antes da pandemia da Covid-19, haviam atingido nível recorde. O preço médio do diesel no estado de São Paulo estava em R$ 4,647/l, o da gasolina em R$ 5,681 e o do GLP em R$ 92,59 por botijão de 13 kg. A parcela do produtor era de R$ 2,499, R$ 2,044 e R$ 47,13, respectivamente. A Figura 2 mostra a composição média do preço do diesel S10, da gasolina e do GLP no Brasil. A parte do refinador era de 53%, 33,8% e 50,1%. O restante correspondia ao custo dos biocombustíveis misturados ao diesel e à gasolina, às margens de distribuição e revenda e aos tributos.

Figura 2: Composição média do preço do diesel, da gasolina e do GLP no Brasil (29/08 a 04/09/2021)

Fonte: Petrobras e ANP.

Antes de concluir alguma operação de venda de refinaria, a Petrobras detinha 98% da capacidade de refino de petróleo no Brasil e fornecia cerca de 80% dos combustíveis consumidos aqui. Como não há refinarias suficientes e as unidades necessitam de matéria-prima importada para formar o mix processado, embora o país tenha se tornado um exportador relevante de petróleo, continua dependendo da importação de óleo e combustíveis.

Derivados de petróleo são commodities, ou seja, produtos similares, produzidos e negociados mundialmente, como café, soja, milho, minério de ferro ou de cobre. A precificação não tem relação com o custo de produção. Para viabilizar a compra de um produto no exterior para venda no mercado interno, o preço de paridade de importação se impõe. Importações por privados e investimentos, necessários para garantir e aumentar a oferta e mitigar as altas de preços, só se justificam quando os preços seguem a paridade. Dessa forma, os investidores têm segurança de que não serão surpreendidos por intervenções inesperadas. Se a paridade não for respeitada, haverá subsídios à importação ou desabastecimento. Não existirão investimentos.

O biodiesel e o etanol misturados ao diesel e à gasolina também têm preços atrelados ao mercado internacional. O etanol compete com a gasolina. Como o seu poder energético equivale a 70% do presente no derivado do petróleo, seu preço tende a respeitar essa relação. O biodiesel segue a cotação de outra commodity, a soja, seu principal insumo. O preço do etanol, nos primeiros nove meses de 2021, havia subido bem mais que o da gasolina. O aumento do custo da matéria-prima provocou uma disparada no preço do biodiesel, que saiu de R$ 2,30/l, no final de 2017, para R$ 5,60 em setembro de 2021. As autoridades reduziram de 13% para 10% o teor na mistura. No entanto, não há questionamentos sobre a formação das suas cotações nem demandas de intervenção por parte do executivo. Tampouco o governo é responsabilizado pelo preço dos biocombustíveis. Possivelmente, porque na produção de etanol e biodiesel não haja a concentração

existente no Brasil na elaboração do combustível de origem fóssil. E porque, como o plantio e beneficiamento da cana e da soja não são objeto da politização associada à exploração do petróleo, nunca houve uma campanha O Etanol e o Biodiesel São Nossos.

A escalada nos preços dos combustíveis nos últimos anos, no entanto, não ocorreu somente no valor nas refinarias, mas também nas margens nominais de distribuição e revenda e nos tributos. As margens são estabelecidas pelo mercado. Atuam no Brasil cerca de 150 distribuidoras de gasolina, etanol e diesel, embora as três principais sejam responsáveis pela maior parte dos volumes. No setor de GLP há um menor número de distribuidoras, mas as três maiores também detêm participação majoritária. A revenda está pulverizada em mais de 40 mil postos de gasolina, diesel e etanol e mais de 70 mil pontos de venda de GLP.

As margens na gasolina e diesel representam a menor das parcelas que compõem os preços, cerca de 10% do total. Mesmo reduções significativas não serão suficientes para alterar o patamar das cotações. Ainda assim, elas devem ser definidas da forma mais competitiva e eficiente possível. Para isso, é preciso que seja dada maior liberdade de atuação aos agentes, que a regulação promova o estímulo à concorrência e o livre acesso às instalações de transporte, tratamento e armazenamento de derivados, que sejam feitos investimentos para aumentar a eficiência logística e que a competição ocorra em bases justas.

Os tributos são definidos pelos governos federal e estaduais. Os impostos federais são cobrados por meio de um valor fixo por litro. O PIS/Cofins é de R$ 0,6869 na gasolina e de R$ 0,3271 no diesel. A Cide, que se aplica somente à gasolina, é de R$ 0,10. Os tributos federais sobre o GLP foram zerados. O tributo estadual ICMS representa um percentual do preço final. As alíquotas variam por estado. A Tabela 1 traz o percentual que os tributos representam no preço final do diesel, da gasolina e do GLP.

Tabela 1: Participação dos tributos no preço final dos combustíveis (em pontos percentuais, de 29/08 a 04/09/2021)

Tributos	Diesel	Gasolina	GLP
Federais	7	11,4	0
Estaduais (média)	16,2	27,8	15,6
Total	23,2	39,2	15,6

Fontes: Fecombustíveis, ANP.

Embora a sociedade tenha a percepção de que os tributos sobre os combustíveis são elevados, a definição do seu nível é uma questão de política pública. Há países em que são mais baixos que no Brasil. Da mesma forma que existem os que tributam mais. Qualquer escolha é legítima. No entanto, devem ser definidos e cobrados de forma simples e eficiente, o que não ocorre aqui.

5. ESTABILIDADE DOS PREÇOS

Quando os preços sobem há um clamor pela estabilização. Nesses momentos, confunde-se nível e volatilidade das cotações. Para que os preços sejam os mais justos, devem ser formados em ambiente competitivo e transparente ao longo de toda a cadeia, do produtor e importador ao ponto de revenda. No entanto, commodities têm cotações intrinsecamente voláteis. Às suas flutuações se somam as variações na taxa de câmbio. Inibir a transferência das cotações dos produtos e do câmbio ao consumidor é difícil e contraproducente.

Alguns países implementaram fundos de estabilização. Em períodos de cotações baixas, se utilizariam recursos de um tributo para capitalizá-lo. Em situações de preços altos, o tributo seria reduzido, segurando os valores ao consumidor. Assim haveria previsibilidade. Os resultados, em geral, não foram animadores. Quando os valores estão baixos é politicamente difícil mantê-los altos para criar ou capitalizar o fundo. Como as discussões só ocorrem em momentos de alta,

seria necessário aportar recursos públicos para viabilizar, inicialmente, a ideia. A sua criação daria margem ao aumento da pressão por intervenções. Na alta, para que as cotações não subam. Na baixa, para que sigam o mercado e caiam. Possivelmente, demandaria aportes públicos frequentes. Por isso, é improvável que um fundo para estabilizar preços opere adequadamente.

Uma alternativa de financiamento seria usar parte da arrecadação gerada pela produção de petróleo para subsidiar os combustíveis. Do ponto de vista fiscal, a situação do Brasil atual é diferente da vivida no passado, quando aumentos no preço do petróleo afetavam negativamente a balança de pagamentos, os custos dos combustíveis e a inflação. O país será um exportador de petróleo cada vez mais relevante. Recebe mais dólares, royalties e outras participações governamentais quando o preço sobe. Um aumento na cotação internacional do petróleo gera recursos suficientes para mitigar parte do impacto no preço ao consumidor da gasolina, do diesel e do GLP. Empregar uma parcela da arrecadação excedente para compensar impactos no preço dos derivados ao consumidor por meio da redução de impostos seria uma decisão de política pública. A questão é se, em tempos de transição energética, de carência de recursos para a redução da desigualdade e de busca de aumento da produtividade da economia, esse seria o melhor destino para os ingressos extraordinários. E se as regras que estabelecem o teto de gastos permitiriam esse tipo de utilização das receitas extraordinárias.

É importante lembrar que a ideia de minimizar a volatilidade dos preços foi materializada na Cide, idealizada originalmente para atuar como mecanismo de estabilização. Seria mais alta nos momentos de queda das cotações e mais baixa nos de alta. Não funcionou. Há dificuldades práticas para implementar alterações rápidas no seu valor. Além disso, para evitar distorções, deveria voltar a ser aplicada sobre o etanol, como concebido inicialmente. Caso contrário, favoreceria a cotação desse combustível. O Fundo Social criado com os recursos da exploração do pré-sal

também teria a função de mitigar flutuações de preços. Se por um lado o uso da Cide ou do Fundo como ferramenta de estabilização dos preços só seria eficaz se houvesse ajustes e disciplina rígida na aplicação, por outro a cobrança do ICMS por meio de um valor fixo por litro seria uma forma objetiva de reduzir a volatilidade, como descrito adiante.

Outra ideia, que surgiu com o aumento da produção, é taxar a exportação de petróleo para incentivar a construção de refinarias. O atual nível de preços está mais afetado pelo câmbio que pelo cru. Desde o início da década passada, a cotação do petróleo caiu, de mais de US$ 100 para cerca de US$ 80 o barril (Gráfico 8). A do dólar, no entanto, disparou (Gráfico 9). Foi de menos de R$ 2 para mais de R$ 5. Com isso, o barril saiu de R$ 200 para R$ 440. Aplicar imposto na exportação de petróleo atingiria o coração do setor de petróleo no país, impactando investimentos, produção e arrecadação. Colocaria em risco o futuro da indústria no Brasil, quando justamente se posiciona para aumentar significativamente a produção. Além disso, como refinarias têm sido fechadas ao redor do mundo, é improvável que novas unidades de grande porte venham a ser construídas aqui.

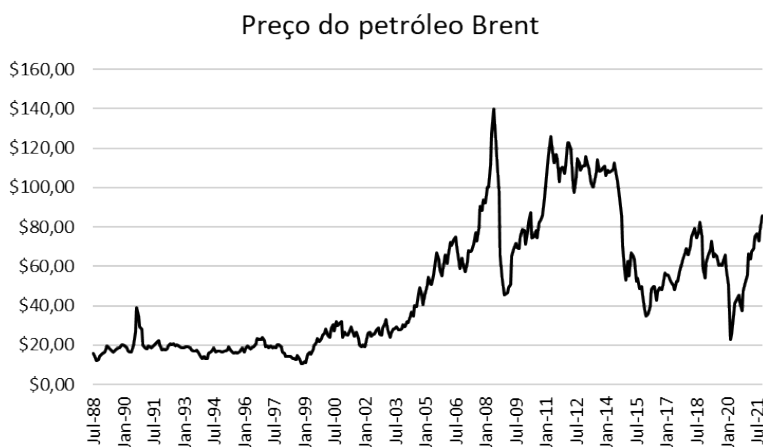
Gráfico 8: Evolução do preço do petróleo

Fonte: MME

Gráfico 9: Variação da taxa de câmbio

Fonte: Banco Central

A intervenção em nível de produtor ou importador e a taxação da exportação de petróleo seriam equívocos. A criação de um fundo possivelmente demandaria recursos públicos que poderiam ser melhor empregados. Terminaria significando, na prática, um subsídio aos combustíveis para pobres e ricos. Daria sinais equivocados de preço e desequilibraria oferta e demanda, desconectando um custo relevante dos praticados em outros países. Por fim, estimularia o consumo de produtos que poluem.

Restariam soluções pontuais, como uma subvenção ao gás de cozinha para famílias pobres ou compensar os transportadores pela variação no preço do diesel entre a contratação do frete e a entrega da carga, como nos EUA. A primeira medida, contudo, já foi implementada, quando foi criado o Vale Gás, depois integrado ao Bolsa Família. Como demonstrado na prática, um reforço dos recursos repassados por esse programa seria mais eficiente para combater a pobreza que a diluição dos aportes em diferentes iniciativas de menor poder de fogo. A segunda, o chamado *fuel surcharge* (sobrepreço em função do diesel), protege os caminhoneiros do sobe e desce do preço

do combustível. É aplicada até no envio de encomendas, amplamente adotado no eficiente sistema logístico americano. A tabela de frete, adotada a partir da greve dos caminhoneiros, busca produzir um efeito semelhante, mas o modelo americano é mais simples e funcional.

6. A NECESSÁRIA CONCLUSÃO DA ABERTURA

Apesar do aumento da produção de petróleo, a abertura iniciada nos anos 1990 não se completou. A concentração nos setores de gás natural e de refino e abastecimento pouco se alterou e a criação de um mercado competitivo não se concretizou. A partir de 2016, uma série de medidas foi responsável pela maior transformação que o setor de petróleo e gás jamais havia experimentado. A retomada exitosa dos leilões e outras medidas levaram o segmento de exploração e produção a um novo patamar. Em julho de 2021, a produção alcançou mais de 3 milhões de barris por dia, volume superior no mês ao de todos os países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep), exceto Arábia Saudita e Iraque. Apenas o aumento substancial da produção e da arrecadação, entretanto, não é suficiente para completar a transformação potencial que a indústria pode produzir em benefício da sociedade brasileira.

A decisão do governo, em 2016, de dar autonomia à Petrobras, que passou a definir preços de forma independente e a vender ativos, foi fundamental para o processo de modernização do setor. O CNPE, a ANP e o Cade passaram a atuar em prol de um ambiente mais competitivo. O modelo vigente havia sido montado há décadas, quando a Petrobras exercia o monopólio da produção e refino, participava da distribuição de derivados e se confundia com a indústria de petróleo e gás no Brasil. Os corpos técnicos da estatal, do MME, da ANP e de outros órgãos públicos e instituições haviam sido formados em um ambiente de monopólio e de proximidade entre a empresa e o governo.

Fruto das circunstâncias que existiam durante a época do monopólio e da presença da companhia ao longo de toda a cadeia, algumas normas e práticas vigentes até hoje limitam as transações comerciais, restringem a liberdade comercial dos agentes e criam reservas de mercado e barreiras de entrada. A conclusão do processo de abertura do setor de petróleo e gás é um desafio complexo, que vai além de decisões técnicas ou regulatórias. Avança no ambiente da cultura das corporações e entidades e da política. E tem interfaces com a forma de tributação, que foi estabelecida quando a Petrobras era dominante. Essa nova estratégia, como esperado, enfrentou e continua enfrentando resistências. Os desinvestimentos e o alinhamento dos preços aos mercados internacionais sempre foram objeto de questionamentos.

Apesar das dificuldades, alguns avanços são visíveis. Os preços dos derivados de petróleo passaram a ser divulgados com maior transparência e nunca estiveram tão próximos dos internacionais. O acordo firmado entre o Cade e a Petrobras para diminuir sua participação no mercado de refino começa a dar resultados. A estatal deixou a distribuição de derivados e de gás de cozinha, o que eliminou conflitos de interesse ao longo da cadeia. A qualidade da gasolina vendida no Brasil se aproximou dos padrões internacionais. Algumas mudanças na regulação ajudaram a aumentar a competição.

A Petrobras nunca teve condições de fazer todos os investimentos necessários. Agora não pretende mais fazer. Porque o setor de petróleo e gás no Brasil necessita de capitais além dos que a estatal pode levantar, é preciso que muitas empresas invistam no país. Só quando houver mais companhias refinando petróleo, importando derivados e disputando efetivamente espaço com a estatal, bem como existir maior competição ao longo de toda a cadeia, os preços serão formados da forma mais adequada possível.

Com a conclusão da venda dos campos maduros e da metade do parque de refino e a concretização da abertura do mercado de gás estarão dados os passos mais importantes para modernizar o setor. O

monopólio será, por fim, substituído por uma indústria competitiva e dinâmica. Os investimentos crescerão. Os preços em nível de refinaria ou importação serão ditados pela concorrência. O governo sempre será cobrado pela evolução do valor dos combustíveis, mas as intervenções se limitarão a medidas para fomentar a competição ou aprimorar a cobrança de tributos. As discussões sobre uma possível privatização da Petrobras poderão se resumir a uma avaliação desapaixonada sobre a melhor alocação dos recursos da União. Se essa for a decisão política, a companhia poderá ser dividida e vendida em partes, para diminuir a concentração, levantando recursos que poderão ter um destino mais nobre que o setor de petróleo, já alvo então de investimentos privados mais elevados que os que a Petrobras monopolista sozinha jamais pode fazer.

7. O QUE FAZER

Para que a abertura tenha continuidade, as ideias intervencionistas precisam ser superadas. Ao longo do tempo, os preços dos combustíveis foram objeto de todo tipo de medida. Muitas de impacto imediato, tomadas em momento de crise. Houve controle de preços, intervenções, subsídios cruzados e diretos. Nada funcionou. Os custos fiscais foram altos. A oferta foi inibida. A Petrobras acumulou perdas. Como a empresa voltou a ter lucros, setores da sociedade entendem que seria possível alguma intervenção para proteger o consumidor.

As variações nas cotações dos derivados, como em qualquer commodity, podem ser intensas e imprevisíveis, uma vez que estão sujeitas tanto a pressões de oferta e demanda quanto a questões geopolíticas. Não existe saída milagrosa para reduzir o preço ou a volatilidade. Exceto ajustes na tributação, não há medida imediata capaz de atenuar o repasse nos preços dos combustíveis quando o petróleo ou o dólar sobem. Intervenções causam distorções que cedo ou tarde vêm à tona. Uma solução definitiva e sustentável precisa considerar o que a

pioneira Lei 2.975 já reconhecia em 1956 (o nível das cotações é determinado pelo ambiente externo) e passa basicamente pelo compromisso com o alinhamento dos preços domésticos aos internacionais. Para evitar aumentos decorrentes de margens excessivamente altas, também, por uma maior competitividade em toda a cadeia (produção, importação, distribuição e revenda) e pela disponibilização de informações de forma transparente. E, por fim, pela cobrança de tributos de forma simples e eficiente.

O alinhamento dos preços aos praticados nos mercados internacionais é fundamental para a garantia do abastecimento de combustíveis, para o sucesso da Petrobras e da indústria brasileira de petróleo e biocombustíveis, para a atração de investimentos e para a redução da dependência de importações. O desalinhamento dos preços prejudica o consumidor e o setor de combustíveis e dificulta a programação de investimentos, além de impactar a competitividade externa do setor produtivo, que fica exposto a variações de custos importantes de forma desconectada do mercado mundial.

Qualquer redução nos preços ou nas margens adotadas acima do PPI só virá com o aumento da concorrência ou crescimento da oferta. Maior flexibilização na definição dos volumes entregues pela Petrobras às distribuidoras pode estimular a concorrência. Um melhor acesso à infraestrutura logística, com a Transpetro (subsidiária de logística da Petrobras) passando a ser uma efetiva prestadora de serviços para toda a indústria, poderia fomentar a competição. Após os desinvestimentos, é esperado que os novos proprietários, para otimizar os custos unitários de produção, venham a operar com fatores de utilização superiores aos que têm sido empregados, o que deve aumentar a oferta doméstica e diminuir as importações. A geração de excedentes para exportação seria a maneira de reduzir estruturalmente os preços internos, que poderiam chegar a condições próximas da paridade de exportação. Ou seja, valores equivalentes aos internacionais menos os custos de venda no mercado externo. No entanto, como existe capacidade de

refino ociosa no mundo, é difícil que sejam aprovados novos projetos para construção de refinarias no país. Talvez unidades de pequeno porte voltadas para nichos de mercado. Possivelmente, após os desinvestimentos, devem ser executados projetos de melhoria ou ampliação de plantas existentes. Novos projetos, entretanto, só se justificarão se houver convicção de que os preços seguirão atrelados ao mercado e se os riscos de intervenções ou de adoção de práticas anticoncorrenciais forem baixos.

O progresso na venda de ativos e a entrada de novos agentes no segmento de refino vão estimular a disputa por *market share*, em vez da formação de monopólios regionais, e uma maior competição, especialmente nos limites dos mercados de influência de cada unidade. O valor do petróleo a ser processado nas plantas, hoje definido pela Petrobras como um preço de transferência interno, passará a refletir o custo de oportunidade de compra local *vis-à-vis* as alternativas de importação, que representarão uma opção para os refinadores. Um mercado mais aberto também atrairá mais importadores, pressionando as margens de lucro e retirando da Petrobras a posição de formador de preços. No caso do GLP, uma maior competição pode ser mais relevante ainda. O frete e a manipulação requerem navios e instalações especiais, o que dificulta o suprimento. Um melhor acesso aos terminais existentes e o aumento da capacidade melhorariam a oferta, hoje limitada pela dificuldade de uso da infraestrutura. A diversidade no refino e na importação vai se refletir em maior dinâmica na distribuição e na revenda de diesel, gasolina e gás de cozinha.

É necessário que haja mais liberdade e competição também na produção e importação de biocombustíveis. A decisão de extinguir os leilões de biodiesel já foi tomada, mas, para aumentar a oferta, o uso do HVO, um similar do produto convencional, processado em refinarias, deveria ser autorizado. As reservas de mercado e as restrições à importação deveriam ser eliminadas. Considerando os efeitos na saúde pública e no meio ambiente, em momentos de variações elevadas nos

preços, os percentuais de mistura de biodiesel e etanol poderiam ser flexibilizados, com os agentes tendo liberdade para definir quais os volumes adotados. Também é importante evitar que medidas que estimulam o uso de biocombustíveis acabem se convertendo em proteção para esses produtos.

A experiência mostrou que não basta que os preços estejam alinhados aos mercados internacionais e que sejam estabelecidos em um mercado livre, dinâmico, aberto e competitivo. É preciso ainda que haja transparência na sua divulgação. A transparência é importante na transição para um mercado concorrencial, pois reforça o ambiente regulatório. Promove estruturas de mercado mais eficientes. Aumenta a capacidade de resposta dos agentes a deficiências de oferta. Reduz as assimetrias de informação. Melhora a avaliação das oportunidades de investimento. Protege os interesses do consumidor, pois dificulta a prática de valores muito distintos dos vigentes em outros mercados relevantes. Permite que a sociedade entenda como se dá a formação dos preços e ajuda o consumidor a validar e aceitar melhor as flutuações da commodity e do câmbio.

Apesar dos progressos dos últimos anos, ainda existem padrões que estabelecem reservas de mercado e restrições que impedem transações comerciais, contribuem para a concentração e dificultam a concorrência. Essas práticas têm pouca visibilidade, ao contrário das questões que envolvem a Petrobras e os preços que pratica, mas podem ter algum reflexo na melhoria da competitividade na cadeia. E não é porque o impacto pode ser limitado que devem ser desconsideradas.

O arcabouço regulatório deve estabelecer normas que garantam a qualidade, a segurança e uma competição justa, por meio do combate à sonegação, à fraude, à adulteração e ao roubo de combustíveis. Os principais argumentos para a manutenção das regras que estabelecem restrições à concorrência estão vinculados a preocupações com esses temas, mas isso não pode inibir a melhoria da regulação. Quanto maior for a competição, mais limitada será a atuação de agentes com

capacidade para formar preços ou dificultar a transmissão integral das suas variações ao longo da cadeia.

Existem medidas simples que podem ajudar o funcionamento do mercado. Nenhuma delas isoladamente tem a capacidade de mudar o patamar dos preços ao consumidor ou mitigar a volatilidade. No entanto, seria recomendável, para que se tenha um ambiente de negócios competitivo e com regulação moderna, fazer uma avaliação de cada uma. No caso das que dependem de mudança na regulamentação, deve ser seguido o rito regulatório, que contempla análise de impacto, consulta e audiência públicas, sendo implementadas se esse processo definisse que trariam benefícios para o ambiente econômico. A seguir, alguns exemplos.

Recentemente foi autorizada a importação por distribuidoras, eliminando uma restrição existente. No entanto, a regulamentação determina que a venda de combustíveis deve ser intermediada por uma distribuidora. A venda direta de etanol vem sendo objeto de discussões e, quando este capítulo estava sendo escrito, estava a ponto de ser aprovada, como ocorre com a permissão para que TRRs possam comercializar com postos revendedores. Faltaria liberar a venda direta dos outros combustíveis, autorizar a mistura de biocombustíveis por produtores e importadores, hoje realizada exclusivamente por distribuidoras, e eliminar as restrições de verticalização entre os segmentos do setor.

A questão do uso da marca em postos de gasolina é um exemplo raro do emprego de recursos públicos na fiscalização de contratos entre privados. Essa prática reduz a capacidade da ANP de executar atividades de interesse do consumidor, como a verificação da qualidade dos combustíveis. O fim da obrigatoriedade de a Agência fiscalizar os contratos entre as distribuidoras e os postos, a chamada tutela regulatória da fidelidade à bandeira, também vem sendo discutido há anos e poderia ser implementado. Como a revisão das políticas de estoques mínimos obrigatórios.

O mercado de gás de cozinha é o que apresenta mais limitações. A infraestrutura é precária e a Petrobras é o único importador relevante. Os requisitos técnico-econômicos, como a forma de determinação dos volumes entregues a cada distribuidora pela Petrobras, e os altos investimentos requeridos em instalações, equipamentos e logística funcionam como barreira à entrada de novos agentes na importação e distribuição.

As margens de distribuição e revenda representam cerca de um terço do custo final ao consumidor. Possivelmente porque a logística para enchimento dos vasilhames é complexa e cara. Em função de acidentes ocorridos com botijões, foi desenvolvido um modelo pelo qual as distribuidoras se encarregam da inspeção e troca dos recipientes defeituosos. A recarga só é autorizada em uma engarrafadora da distribuidora que ostenta a marca na embalagem. O vasilhame é de propriedade do consumidor, que o adquire na primeira vez em que compra o produto, mas só pode ser trocado por outro da mesma empresa. Quando um bujão vazio é substituído por um de outra distribuidora, não pode ser recarregado. Deve ser levado a uma central ou base de destroca, de onde será enviado a uma engarrafadora da distribuidora correspondente. No entanto, existem apenas nove centros e sete bases de destroca de botijões no Brasil. E 187 locais para recarga. O Amapá não conta com nenhum, mesma situação de 77 das 137 mesorregiões do país. Por isso, os bujões precisam viajar longas distâncias, encarecendo os custos.

O usuário recebe o vasilhame na sua casa ou vai retirá-lo em uma revenda. Não é permitido levá-lo para recarregar ou comprar um bujão parcialmente cheio, prática que equivaleria a um motorista ser obrigado a encher todo o tanque do carro. Isso impacta particularmente as famílias de baixa renda, que chegam ao fim do mês sem recursos para comprar um botijão completo.

A durabilidade dos recipientes é elevada. Foi desenvolvida tecnologia que permite o seu monitoramento. O custo de inspeção e

reposição é relativamente baixo. Uma vez que o consumidor se responsabilizasse pelo custo de substituição do vasilhame, em caso de avaria ou final de vida útil, novas soluções para o enchimento e troca de botijões poderiam ser adotadas. As engarrafadoras poderiam encher bujões independente da marca. O usuário, como acontece em outros países, poderia levar o bujão a locais de enchimento, onde o recipiente poderia ser total ou parcialmente completado. Essas medidas poderiam reduzir o custo de movimentação.

Até recentemente, as cotações do produto eram diferentes por causa da utilização, mas seu uso continua restrito. Não pode ser empregado em saunas, piscinas e caldeiras, por exemplo. Essas limitações datam de épocas em que havia escassez no mercado internacional. Precisam ser revogadas, para que o mercado cresça e seja mais atraente e para que o consumidor possa incluir o GLP no rol de combustíveis entre os quais pode escolher.

A malha aérea brasileira é precária. O custo do querosene de aviação representa quase um terço do valor da passagem. O mercado de distribuição do produto conta com poucas empresas e há dificuldades no acesso às bases de fornecimento de combustíveis nos aeroportos. O acesso aos dutos e às infraestruturas nos portos e nos aeroportos poderia ser facilitado. A especificação do querosene de aviação (*jet fuel*) empregado no Brasil é distinta da comumente adotada em outros países. A autorização do emprego do *jet fuel* tipo A, mais comum, facilitaria a importação e melhoraria as condições de competição.

A autorização da elaboração da mistura asfáltica por consumidores finais poderia reduzir os custos do produto.

A divulgação por aplicativo dos preços atualizados e de uma comparação entre os custos dos diferentes combustíveis para o consumidor representaria um avanço na direção de uma maior transparência, liberdade e eficiência na escolha. Para facilitar as transações com o exterior e ajudar a controlar os preços, as especificações e as normas devem estar alinhadas às adotadas em outros países.

Enquanto os preços nas refinarias e as margens devem ser estabelecidos em um mercado dinâmico, aberto e competitivo e divulgados com transparência, os tributos devem ser cobrados de forma racional e eficiente. No Brasil, a tributação dos combustíveis é complexa. Ajustes são recomendáveis.

O cálculo do ICMS amplifica os movimentos de preço. Os estados definem quinzenalmente um preço de referência (Preço Médio Ponderado ao Consumidor Final — PMPF, ou preço de pauta), sobre o qual é aplicada uma alíquota. Como representa um percentual do preço ao consumidor, na prática se aplica sobre todos os tributos, inclusive ele próprio, caracterizando uma bitributação.

Um crescimento do valor na refinaria e, em consequência, na bomba, leva a um incremento no preço de referência. Que, por sua vez, se traduz em um maior tributo, que é repassado novamente na bomba. O processo se repete sucessivamente, propagando o aumento inicial, em ciclos de 15 dias, até que o efeito se dilua. A título de exemplo, um aumento de R$ 0,50 na refinaria, em um estado com alíquota de 30%, produz um incremento adicional de R$ 0,15, seguido de outro de R$ 0,05, 15 dias após, e de mais um de R$ 0,02, um mês depois do movimento original. Algo similar ocorre, no sentido inverso, em situações de redução de preço. Essas variações geram mais volatilidade nos valores ao consumidor e na receita dos estados, amplificando os efeitos dos aumentos de preço na economia. Em momentos de alta, provocam crescimento da arrecadação estadual.

A forma como o imposto é cobrado estabelece uma espécie de preço de referência, que inibe a competição e incentiva a venda a valores mais altos, pois um revendedor que cobra um valor mais baixo que o médio acaba pagando uma alíquota equivalente maior. Por outro lado, as altas diferenças de alíquota entre estados (Tabela 2) produzem variações significativas nos valores dos tributos, incentivando a sonegação, em especial no setor de etanol, na região Sudeste. As perdas anuais são bilionárias. Além disso, levam os consumidores a privilegiar

a compra nos locais de menor tributação, produzindo ineficiências. Esse efeito é particularmente nocivo no mercado de aviação, pois as empresas optam por abastecer nos estados em que o ICMS é menor.

Tabela 2: Diferenças nas alíquotas de ICMS dos combustíveis (em pontos percentuais)

	Diesel	**Gasolina**	**Etanol**
Diferenças alíquotas ICMS	13	9	20

Fonte: Confaz

Sem entrar no mérito do montante arrecadado em cada estado, é recomendável substituir a cobrança de um percentual do preço final (*ad valorem*) por um valor fixo por litro (*ad rem*). Também uniformizar as alíquotas e o preço de pauta (a base sobre a qual incide a alíquota). Essas medidas, que estavam em discussão no Congresso Nacional quando este capítulo estava sendo redigido, dariam maior estabilidade ao preço ao consumidor e mais previsibilidade à arrecadação estadual, além de ajudar no combate à sonegação.

Também é importante adotar a monofasia tributária, condição em que seria atribuída aos produtores a responsabilidade pelo tributo devido, em lugar da substituição tributária, que, ao concentrar a arrecadação de tributos em um único contribuinte da cadeia de produção em lugar de outros, dá margem a liminares que acabam produzindo passivos fiscais e distorções concorrenciais. A monofasia é particularmente importante para combater as fraudes, mais frequentes na comercialização de etanol, pelas quais distribuidoras são abertas e fechadas sem recolher as parcelas de PIS/Cofins e ICMS.

Só com a adoção de medidas que aumentem a competição e melhorem a cobrança dos tributos o consumidor terá a oportunidade de viver em uma economia em que os preços são ditados por forças de mercado. Só assim, mais de 20 anos depois do fim do monopólio, a politização, as expectativas de intervenção governamental nos preços ao produtor e as eternas discussões sobre os combustíveis poderão se

resumir ao que deveriam abranger: o aumento da oferta e da competição e o nível e formato da cobrança dos tributos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Petróleo e Estado**, ANP, 2015.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Relatório do Mercado de Derivados de Petróleo**, 2008-2021.

BRASIL. Senado Federal. **Audiência pública no Senado para debater a atuação da ANP**. Disponível em: http://www.anp.gov.br/arquivos/palestras/senado-decio.pdf

BRASIL. ANP. Seminário Debates do Brasil — Os caminhos do futuro do óleo e gás no país. Disponível em: http://www.anp.gov.br/images/Palestras/ANP_Decio-Oddone_Semin%C3%A1rio_OGlobo_Agosto_2018.pdf

ESTEVES, H. B. B.; BICALHO, L. M. N. de O.; OLIVEIRA FILHA, M. T. A. **Diferenciação de preços na comercialização de GLP: um problema regulatório ou de política pública?** Disponível em: https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/notas-e-estudos-tecnicos/estudos-tecnicos/arquivos/2009/diferencializacao-precos-comercializacao-glp-2009.pdf

ODDONE da Costa, D. F. **Artigos diversos.**

PETROBRAS. **Plano de Refinarias 1958/1961**. Arquivo pessoal.

CAPÍTULO 16

PRECISAMOS FALAR SOBRE EMPRESAS ESTATAIS: O QUE, PARA QUE, POR QUE E OS CASOS DE CEITEC E INFRAERO

Amaro Gomes e Francisco Sena

INTRODUÇÃO

O Panorama das Empresas Estatais Federais[308], disponibilizado pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest), do Ministério da Economia, registrava, ao final de setembro de 2021, 158 empresas, das quais 46 de controle direto e 112 de controle indireto. Não obstante a determinação de dissolução da Ceitec em 2021, esse número não foi reduzido comparativamente a dezembro de 2020 em virtude da inclusão da NAV Brasil[309], cuja criação foi confirmada com a publicação do Decreto 10.589, de 24 de dezembro de 2020, e que iniciou operações em 30 de junho de 2021.

Em dezembro de 2020, também de acordo com a Sest/ME, desta feita conforme o Relatório Agregado das Empresas Estatais Federais

---

308. O Panorama é atualizado diariamente com dados das estatais federais. Consulta efetuada em 7 out. 2021: http://www.panoramadasestatais.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=paineldopanoramadasestatais.qvw&lang=en-US&host=QVS%40srvbsaiasprd07&anonymous=true.

309. A criação da NAV Brasil, responsável pela navegação aérea, que estava a cargo da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), foi aprovada pela Lei 13.903, de 2019.

(Raeef)[310] existiam 46 empresas estatais de controle direto da União (Ceitec ainda estava incluída no relatório, visto que ainda estava em operação normal) que atuavam em setores diversos, como abastecimento alimentar, financeiro, indústria, infraestrutura e transporte, pesquisa e gestão de projetos e contratos, petróleo, gás e energia elétrica, saúde, tecnologia da informação e comunicação.

O Raeef destaca que o Valor Adicionado Bruto (VAB) dessas empresas representava 5,3% do PIB[311], empregavam mais de 460 mil pessoas, com gastos de R$ 96,6 bilhões somente em despesas com pessoal (em alguns casos com salários que chegam a R$ 145 mil por mês e generosos planos de aposentadoria e saúde), e honorários de presidentes que podem chegar à casa dos R$ 2,9 milhões por ano. O resultado líquido consolidado foi de R$ 60,6 bilhões no exercício de 2020, que culminou em R$ 5,4 bilhões de dividendos e juros sobre capital próprio pagos à União. Já as estatais dependentes[312] acumulam prejuízos e receberam, somente em 2020, aportes de R$ 19,4 bilhões do Tesouro Nacional.

Este capítulo apresenta as características das empresas estatais federais, explora brevemente o paradigma das empresas público-privadas,

310. Publicado anualmente pela Sest e focado nos principais dados do exercício para as estatais de controle direto. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/empresas-estatais-federais/transparencia/publicacoes-2/raeef/edicoes-raeef-1/RAEEF2021exercicio202019.08.2021.pdf

311. A Sest/ME informou que o percentual foi calculado considerando a relação entre o VAB divulgado pelas empresas estatais de controle direto por meio da Demonstração do Valor Adicionado (DVA), que evidencia os valores correspondentes à formação da riqueza gerada pela empresa em determinado período e sua respectiva distribuição, e o produto interno bruto (PIB) brasileiro no exercício medido pelo IBGE. Foi considerado o VAB de 44 empresas, pois os dados de Valec e Codern ainda não estavam validados no Sistema de Informações de Estatais (Siest), na data de elaboração do Raeef. Disponível em: https://siest.planejamento.gov.br/gerta/public/pages/acessoPublico.jsf.

312. O artigo 2º, inciso III, da Lei Complementar 101, de 2001 (Lei de Responsabilidade Fiscal), caracteriza como dependente a "empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária".

destaca alguns aspectos do panorama das estatais federais, seguido da fundamentação jurídica e econômica para a constituição das estatais e culmina com estudos de caso da Ceitec e da Infraero. Questões relativas à governança não serão tratadas aqui, ressaltando que o tema é explorado no Capítulo 17 deste livro, com foco nas empresas de capitaberto.

1. EMPRESAS ESTATAIS E SUAS ESPÉCIES: EMPRESAS PÚBLICAS, SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA E SUBSIDIÁRIAS

Empresas estatais são sociedades cuja maioria do capital social com direito a voto pertence direta ou indiretamente a um ente político estatal. Compreendem-se nesse conceito as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as suas subsidiárias, todas alcançadas no Brasil pelo Estatuto Jurídico das Empresas Estatais — Lei 13.303, de 2016 (Lei das Estatais).

As empresas públicas são os empreendimentos estatais em sentido mais estrito, pois não admitem qualquer participação privada em seu capital e, por definição, são de capital fechado. Podem ter controle integral de apenas um ente público ou ter o capital social formado por participações de mais de um ente público, como é o caso da Companhia Docas do Ceará, controlada pela União, mas que tem a participação societária do estado do Ceará e de algumas prefeituras municipais. Outro exemplo é a Dataprev, que, além da União como acionista controlador, possui como acionista o INSS, autarquia federal cujo regime jurídico é de direito público.

Importante salientar que, além de não permitirem a participação de capital privado em sua estrutura acionária, é vedada às empresas públicas, segundo o artigo 11 da Lei das Estatais, a emissão de debêntures ou outros valores mobiliários conversíveis em ações, com o objetivo de evitar o risco potencial de transmutação da empresa pública em uma sociedade de economia mista pela simples conversão de um título mobiliário.

As sociedades de economia mista, por sua vez, são empresas estatais controladas por capitais públicos, mas que dispõem de capital privado para a consecução de seu objeto social. Nessas organizações, o ente estatal detém a maioria do capital com direito a voto, assumindo, portanto, o controle formal da sociedade.

Em decorrência dessa configuração do capital social nas sociedades de economia mista, os conflitos entre acionista controlador e acionista minoritário são recorrentes, em virtude da necessidade de conciliação dos objetivos de política pública do ente estatal, motivador para a sua criação, com a legítima busca dos acionistas não controladores privados pela rentabilidade apropriada do patrimônio investido.

No conjunto de estatais de economia mista, existem as de capital fechado, como a Ceagesp e a Ceasaminas, e de capital aberto, como a Petrobras e o Banco do Brasil. E é exatamente nas de capital aberto que os conflitos entre o acionista controlador e os acionistas não controladores, conjugados a fatores como a dispersão do capital acionário e a regulação do mercado de capitais, se apresentam com mais frequência e a conciliação entre os objetivos de política pública e de rentabilidade financeira são mais desafiadores.

Finalmente, há as subsidiárias das empresas estatais, que são estatais controladas indiretamente pelo ente público. No âmbito federal, estão concentradas no Banco do Brasil, BNDES, Caixa Econômica Federal (Caixa), Eletrobras e Petrobras.

A estrutura de capital da empresa estatal controladora não vincula a forma de constituição de sua subsidiária. Assim, existem subsidiárias de empresa pública constituída na forma de capital aberto, como é o caso da Caixa Seguridade, controlada pela Caixa, uma empresa pública, bem como as de capital fechado de uma sociedade de economia mista, caso da Eletronorte, controlada pela Eletrobras.

As subsidiárias submetem-se ao mesmo regime jurídico das empresas públicas e das sociedades de economia mista[313.] Contudo es-

313. Lei 13.303, de 2016, artigo 1, parágrafo 6.

tão sujeitas, a princípio, a uma interferência menor do poder público — como a supervisão pelo ministério "em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade"[314] e a manifestação da Sest/ME acerca de temas assembleares, como destinação de lucros e alteração do capital social —, em virtude da inexistência de uma relação direta de controle acionário. A condução dos negócios sociais nas subsidiárias é de responsabilidade da estatal controladora, diretamente ou por intermédio dos dirigentes indicados, cabendo à administração pública atuação direta.

2. CONTROLE ACIONÁRIO EM EMPRESAS ESTATAIS E O PARADIGMA DAS EMPRESAS PÚBLICO-PRIVADAS

Tanto o Decreto-Lei 200, de 1967 quanto a Lei 13.303, de 2016, adotaram para as empresas estatais uma "acepção formal"[315] do conceito

---

314. Decreto-Lei 200, de 1967, art. 4º, parágrafo único.

315. Decreto-Lei 200, de 1967, art. 4º: a Administração Federal compreende:
"(...)
II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:
(...)
b) Empresas Públicas;
c) Sociedades de Economia Mista.
(...)
Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:
(...)
II - Empresa Pública — a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito. (Redação dada pelo Decreto-Lei 900, de 1969).
III - Sociedade de Economia Mista — a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta. (Redação dada pelo Decreto-Lei 900, de 1969).
(...)
§ 1º No caso do inciso III, quando a atividade for submetida a regime de monopólio estatal, a maioria acionária caberá apenas à União, em caráter permanente."

de controle acionário, em contraponto ao conceito material estabelecido na Lei das Sociedades por Ações (Lei 6.404, de 1976[316]). Portanto, para enquadrar como empresa estatal uma sociedade da qual o Estado seja acionista, basta simplesmente assegurar que o ente público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital votante dessa sociedade, independentemente do exercício do controle material ou de fato, qual seja, a eleição da maioria dos administradores e a efetiva condução dos negócios sociais.

A adoção de tal acepção formal para estabelecer o conceito de empresa estatal delimita o universo das participações estatais sujeitas a institutos típicos do direito público, como a licitação, o concurso público para a contratação dos empregados e a jurisdição por órgãos de controle estatais. Caso não se adotasse essa acepção formal e tendo em vista o dinamismo do conceito material de controle, é possível que uma participação minoritária do Estado se transmutasse entre privada e estatal diversas vezes ao longo de sua existência, o que, naturalmente, importaria em claras dificuldades para a gestão e o controle públicos.

Assim, mesmo que numa participação minoritária direta ou indireta do Estado haja o exercício do poder de controle de fato pelo ente público, não se estará diante de uma empresa estatal, como é o caso das empresas público-privadas, assim denominadas pioneiramente por Aragão (2018). São participações minoritárias do Estado, com algum

---

316. Lei das S.A.:
"Artigo 116 — Entende-se por acionista controlador a pessoa, natural ou jurídica, ou o grupo de pessoas vinculadas por acordo de voto, ou sob controle comum, que:
a) é titular de direitos de sócio que lhe assegurem, de modo permanente, a maioria dos votos nas deliberações da assembleia-geral e o poder de eleger a maioria dos administradores da companhia; e
b) usa efetivamente seu poder para dirigir as atividades sociais e orientar o funcionamento dos órgãos da companhia.
Parágrafo único. O acionista controlador deve usar o poder com o fim de fazer a companhia realizar o seu objeto e cumprir sua função social, e tem deveres e responsabilidades para com os demais acionistas da empresa, os que nela trabalham e para com a comunidade em que atua, cujos direitos e interesses deve lealmente respeitar e atender."

poder de controle estatal, como uma *golden share* ou a celebração de acordo de acionistas, mas que não são empresas estatais na acepção formal vigente na legislação brasileira.

Importante frisar que, apesar de as empresas público-privadas não estarem sujeitas ao mesmo regime jurídico das estatais, a atuação do administrador público enquanto acionista dessas companhias demandará a observância dos princípios constitucionais da administração pública. Ademais, conforme o artigo 1º, § 7º, da Lei 13.303, de 2016:

> Na participação em sociedade empresarial em que a empresa pública, a sociedade de economia mista e suas subsidiárias não detenham o controle acionário, essas deverão adotar, no dever de fiscalizar, práticas de governança e controle proporcionais à relevância, à materialidade e aos riscos do negócio do qual são pacipes.

3. PANORAMA DAS EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS

Como já destacamos, segundo dados disponibilizados pela Sest/ME, existem atualmente 158 empresas estatais federais, das quais 46 de controle direto, entre empresas públicas e sociedades de economia mista, e 112 subsidiárias dos grandes grupos estatais.

São nove empresas estatais federais de capital aberto[317], que atuam em setores diversos como óleo e gás, energia, telecomunicações, finanças, serviços, abastecimento alimentar, infraestrutura de transportes, saúde e tecnologia da informação. Sua capitalização ultrapassa R$ 500 bilhões, superior a 10% do valor de mercado de todas as 393 empresas listadas na B3 S.A. — Brasil, Bolsa, Balcão, na data-base de 30 de setembro de 2021[318].

---

317. Banco do Brasil, Petrobras, Eletrobras, Telebras, BB Seguridade, Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Banco da Amazônia S.A. (Basa), Caixa Seguridade, Eletropar.

318. Obtido no site da B3. https://www.b3.com.br/pt_br/market-data-e-indices/servicos-de-dados/market-data/consultas/mercado-a-vista/valor-de-mercado-das-empresas-listadas/

No ano de 2020, o Programa de Dispêndios Globais (PDG) das empresas estatais federais não dependentes do Tesouro Nacional, peça elaborada pela Sest/ME, que compõe o Orçamento Federal e mede o volume de recursos despendidos nessas companhias, tanto os oriundos da geração de caixa próprio quanto os decorrentes de aportes do acionista controlador, ultrapassou R$ 2,4 trilhões. Ademais, nesse mesmo ano, a União investiu mais de R$ 83 bilhões nas empresas estatais não dependentes, para aquisição de bens do ativo imobilizado e para inversões financeiras.

Quanto às empresas estatais federais dependentes, em 2020 o Tesouro Nacional transferiu R$ 19,4 bilhões para custear as atividades deficitárias dessas companhias. Portanto, a manutenção das suas atividades, além da pressão orçamentária e recursos públicos escassos em um momento desafiador para o equilíbrio fiscal, concorre com relevantes necessidades e demandas sociais, como educação, saúde, segurança e saneamento básico.

As empresas estatais são grandes empregadores diretos e indiretos de mão de obra. Ao final de 2020, as estatais federais de controle direto empregavam mais de 460.195 pessoas, com despesas de pessoal de R$ 96,6 bilhões.

De acordo com dados do *Relatório de Benefícios das Empresas Estatais Federais* (Rebef)[319], igualmente elaborado pela Sest/ME, chamam atenção os benefícios concedidos pelas estatais, inclusive as dependentes do Tesouro Nacional, ultrapassando em muitas medidas o que usualmente é concedido aos empregados do setor privado. São vários os exemplos, como auxílio creche/babá, seguro de vida/acidentes pessoais, assistência/auxílio educacional para dependentes (o BNDES, por exemplo, concede benefício de R$ 1.261,65/mês por dependente

bolsa-de-valores-diario/. Acesso em: 1 out. 2021.

319. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/relatorios-das-empresas-estatais-federais/rebef/rebef-2020.pdf/view

de até 17 anos e 11 meses, mesmo já pagando o mais elevado salário médio entre as estatais, de R$ 29.230), abono assiduidade (ou seja, prêmio para o empregado que vai trabalhar conforme acordado em contrato de trabalho), auxílio medicamento e várias formas de auxílio para educação e capacitação profissional.

Algumas estatais ainda apresentam elevados déficits técnicos em seus planos de previdência complementar (R$ 746 milhões no Basa; o BNDES tem déficit técnico de R$ 1,4 bilhão e provisões matemáticas a constituir de R$ 1,6 bilhão; a CBTU, déficit técnico de R$ 470,9 milhões; a Caixa, de R$ 5,4 bilhões e provisões matemáticas a constituir de R$ 20,8 bilhões; a Casa da Moeda, déficit técnico de R$ 180,7 milhões; as Companhias Docas, déficit técnico contratado de R$ 1,1 bilhão; a Codevasf, de R$ 31,4 milhões).

Finalmente, não é incomum a participação de estatais no custeio do Benefício de Assistência à Saúde (BAS) em percentual bastante generoso. É o caso do Banco do Brasil (64% de cobertura), do BNDES (cobertura integral inclusive no chamado pós-emprego e abrange genitores do empregado como beneficiários se observados alguns critérios, entre os quais ser dependente no imposto de renda), a Companhia Docas do Ceará (92%), Companhia Docas do Rio de Janeiro (75%), Ceagesp (94%), Casa da Moeda do Brasil (77%), Companhia Docas do Estado da Bahia — Codeba (90%), Companhia Docas do Estado do Rio Grande do Norte — Codern (86%), Companhia Docas do Estado do Espírito Santo — Codesa (91%), Conab (85%), CPRM (57%), Correios (68%), Eletrobras (92%), Embrapa (62%), Emgeprom (57%), INB (84%), Infraero (92%), Nuclep (70%), Petrobras (76%) e Serpro (73%).

Oportuno lembrar que várias dessas empresas são deficitárias e dependentes do Tesouro Nacional (como Amazul, CBTU, Conab, CPRM, Embrapa, INB e Nuclep).

4. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA PARA A CONSTITUIÇÃO DE EMPRESAS ESTATAIS

A livre iniciativa é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito e da ordem econômica, conforme se depreende dos artigos 1º e 170 da Constituição Federal de 1988 (Carta Magna).

Essa consagração do livre empreender pela iniciativa privada é coerente com o art. 173 da Carta Magna, que estabelece que a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só é permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou de relevante interesse coletivo. Ou seja, caberia ao Estado atuar como agente econômico empreendedor somente de forma subsidiária, atendendo a um dos dois pressupostos constitucionais anteriormente elencados.

Como a criação de empresas estatais depende de autorização legislativa, conforme o art. 37, inciso XIX, da Constituição Federal de 1988, a Lei 13.303, de 2016, estabeleceu que a lei específica que autorizará a criação da empresa estatal deverá expressar de forma clara o relevante interesse coletivo ou o imperativo de segurança nacional que justifica a criação da empresa, nos termos do já mencionado art. 173.

No entanto, na prática, essa subsidiariedade da atuação direta do Estado na economia contempla uma elevada margem de discricionariedade, principalmente quanto à definição do que seria o “relevante interesse coletivo”, que justificaria a criação de uma empresa estatal. Assim, os limites de atuação do Estado empresário brasileiro acabam sendo definidos a depender do viés mais liberal ou intervencionista do governo ou da formação de maioria política que tenha interesse na criação ou não extinção de uma empresa específica.

5. FUNDAMENTAÇÃO ECONÔMICA PARA A CONSTITUIÇÃO DE EMPRESAS ESTATAIS

a. BREVE HISTÓRICO DAS EMPRESAS ESTATAIS NO BRASIL

O surgimento de empresas estatais no Brasil coincide com o processo de industrialização por substituição de importações iniciado a partir da década de 1930 e foi intensificado sobremaneira nas décadas de 1960 e 1970 sob a égide do nacional-desenvolvimentismo. Segundo Giambiagi e Além (2011):

> O processo de industrialização do Brasil deu-se a partir do modelo de substituição de importações, marcado pela proteção ao mercado local e pela intervenção do Estado na economia. O "estado desenvolvimentista" não apenas assumiu o papel de planejador do processo de industrialização, como também investiu diretamente em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento industrial brasileiro, com destaque para a infraestrutura — principalmente estradas, energia e telecomunicações.

Boa parte do investimento direto estatal a que se referem os autores deu-se por intermédio da constituição de empresas estatais.

Ao longo da década de 1980, como consequência da crise de financiamento do Estado brasileiro e da exaustão do modelo de substituição de importações, interrompe-se o ciclo de expansão das empresas estatais brasileiras. Esse movimento é o embrião para a política de desestatização que emerge nos anos de 1990, com o advento do Programa Nacional de Desestatização (PND), cujo pontapé inicial foi dado com a edição da Lei 8.031, de 1990, posteriormente substituída pela Lei 9.491, de 1997, ainda em vigor.

Segundo Cezarini (2020), durante os governos Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, foram desestatizadas mais de 130 empresas em níveis federal, estadual e municipal, totalizando uma receita superior a US$ 87 bilhões e mais de US$ 18 bilhões em transferência de dívidas. As principais desestatizações desse período

incluem Usiminas, Acesita, Fosfértil, CSN, Embraer, Light, Companhia Vale do Rio Doce, Telebrás[320] e Banco do Estado de São Paulo.

A partir de 2003, o processo de privatização foi praticamente descontinuado e foi retomada a criação de empresas estatais de controle direto da União com atuação em diversos segmentos da economia, representando aumento significativo da intervenção do Estado na economia e envolvendo questionáveis justificativas quanto ao interesse coletivo ou segurança nacional, ou mesmo sem um aprofundamento robusto, como destacamos em um dos casos práticos apresentados neste capítulo, que teria levado à criação dessas empresas: Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. — ABGF (2012), Amazonia Azul Tecnologias de Defesa S.A. — Amazul (2013), Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A. — Ceitec (2008), Empresa Brasil de Comunicação S.A. — EBC (2007), Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. — PPSA (2013), Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia — Hemobras (2004), Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares — Ebserh (2011), Empresa de Pesquisa Energética — EPE (2004), Empresa de Planejamento e Logística S.A. — EPL (2012) e finalmente a NAV Brasil Serviços de Navegação Aérea S.A. (2021).

Somente entre 2003 e 2016, além das nove empresas estatais federais de controle direto já mencionadas, foram criadas ainda mais de 40 subsidiárias dos grandes conglomerados estatais e observou-se ainda um vigoroso aumento na participação de empresas estatais nos processos de concessão (em empresas público-privadas), a exemplo dos aeroportos com a participação da Infraero e as sociedades de propósitos específico (SPE) da Eletrobras para construir as usinas hidrelétricas de Santo Antônio, Jirau e Belo Monte.

320. A privatização do Sistema Telebras ocorreu em 29 de julho de 1998 por meio de 12 leilões consecutivos na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro (BVRJ). A Telebras, no entanto, continuou existindo sob controle estatal, após a cisão da empresa original, que culminou na criação de 12 holdings regionais de telefonia, todas de controle privado.

A partir de 2016, o processo de privatizações foi retomado e, desde então, mais de 70 empresas estatais foram desestatizadas ou desinvestidas, com destaque para a privatização da Petrobras Distribuidora (BR) e das distribuidoras de energia elétrica controladas pela Eletrobras, além da liquidação da Companhia Docas do Maranhão (Codomar) e, mais recentemente, da Ceitec.

b. EMPRESAS ESTATAIS E FALHAS DE MERCADO

As empresas estatais foram constituídas ao longo do tempo sob o argumento de necessário envolvimento direto do Estado para a implementação de políticas públicas, com variado grau de extensão e de êxito em seu propósito.

O "relevante interesse coletivo" estabelecido na Constituição Federal como uma das motivações para a criação de estatais é o que, em teoria econômica, se costuma chamar de correção de falhas de mercado. O Estado entraria suplementando o mercado naquelas funções que este não cumpre adequadamente.

Uma falha de mercado típica é a existência de monopólios naturais, situação em que é mais eficiente existir uma única empresa provendo bens ou serviços. Um exemplo característico é o do abastecimento de água em uma cidade. O alto custo de instalação da rede de distribuição impõe o fato de que é mais eficiente existir apenas uma rede, controlada por uma única empresa. Dado que empresas monopolistas, ao controlar o mercado, tendem a ofertar serviços em quantidades menores e preços maiores do que os praticados em mercados concorrenciais, uma forma de o governo corrigir esse problema é ter uma empresa estatal operando o monopólio natural e provendo o serviço com quantidades e preços equivalentes aos que seriam praticados em um mercado concorrencial.

Note-se que há outras soluções possíveis para o monopólio natural: seria viável conceder o serviço a uma empresa privada e submetê-la às

regras impostas por uma agência reguladora. Logo, o uso de empresas estatais é apenas uma das soluções possíveis.

Outro caso de falha de mercado se refere às externalidades positivas. Há situações em que a produção de um bem por uma empresa privada gera benefícios para toda a sociedade. Pesquisas sobre inovação tecnológica, por exemplo, dão lucro a quem as produziu, mas também beneficiam toda a sociedade ao aumentar a produtividade da economia e criar produtos e mercados. Em geral, o produtor privado está preocupado essencialmente com o seu retorno econômico individual. Ao não valorizar os benefícios sociais de sua atividade, ele acaba provendo o bem ou serviço em quantidades inferiores ao ótimo social.

Uma forma de resolver esse problema é criar uma empresa estatal para produzir bens e serviços geradores de externalidades, como é o caso de estatais voltadas para pesquisa científica, da qual a Embrapa é um exemplo no Brasil. Mais uma vez, o uso de estatais não é o único caminho. Podem ser usados subsídios e isenções tributárias ou regulação, como a legislação de patentes.

Outra externalidade que costuma levar à criação de estatais são os chamados mercados incompletos. Eles existem sempre que o custo de prover um dado bem ou serviço é menor que o montante que os consumidores estão dispostos a pagar por ele, mas o mercado privado não oferta o bem ou serviço.

Isso pode ocorrer por falta de garantias (como estudantes não terem renda para dar garantia em um crédito educativo), falta de informação (por exemplo, um plano de saúde pode não aceitar um cliente por não conhecer seu histórico médico) ou concentração de risco (o fator climático pode fazer com que os sinistros no meio rural possam ocorrer em grande quantidade e simultaneamente, dificultando ao mercado privado ofertar produtos para esse tipo de seguro). Em geral, bancos estatais são criados para prover crédito e produtos financeiros a clientelas não atendidas pelo mercado em decorrência desses problemas. Também nesse caso as estatais não são a única solução: fundos

garantidores, subsídios, difusão de informação e regulação adequada podem desenvolver os mercados que sejam de início incompletos.

Outro argumento também muito usado para a atuação do Estado seria de indutor de uma indústria ou do desenvolvimento regional. O mercado interno pode ser suficientemente grande para, por exemplo, justificar uma indústria automobilística. Porém, a ausência de indústrias provedoras de insumos essenciais para a produção do bem de consumo — como é o caso da siderurgia para a indústria automobilística — justificaria a entrada do Estado nessa produção. Dada a alta intensidade de capital exigida na siderurgia, e a inexistência da indústria que compraria seus produtos, o investidor privado não veria atratividade em investir na produção de aço. Se o Estado entrar produzindo aço, ele oferece o insumo necessário à indústria automobilística e essa pode florescer. Em seguida, o Estado pode se desfazer do seu investimento na indústria de base.

Esse argumento é controverso e não se sustenta em um contexto de economia aberta, em que simplesmente a indústria automobilística poderia se instalar no país e comprar aço importado. No entanto, foi muito popular e justificou investimentos estatais significativos em atividades produtivas desde os anos 1950.

c. EMPRESAS ESTATAIS E FALHAS DE GOVERNO

Ao agir visando superar falhas de mercado, as entidades públicas estão sujeitas às suas próprias falhas, que a literatura chama de "falhas de governo". Empresas estatais são ambientes propícios para a ocorrência dessas falhas.

Vale mencionar, em primeiro lugar, o problema conhecido como "principal-agente. A autoridade que comanda subordinados não consegue acompanhar todas as ações e decisões de seus comandados. Por isso, estes podem se desviar das ordens e missões recebidas com vistas a saciar seus interesses individuais, em detrimento dos coletivos.

Assim, por exemplo, as determinações de um conselho diretor de uma empresa podem não ser seguidas à risca pelos gerentes da empresa. Outro ainda, políticos que, uma vez eleitos, passam a trabalhar em prol de seus interesses particulares e não os dos eleitores.

No caso de empresas estatais, é muito comum que ocorra tanto a captura política da gestão da empresa (em que um grupo político controla a gestão e passa a usá-la para atingir os seus objetivos privados, em detrimento dos objetivos sociais da organização) quanto a captura por seus empregados (caso em que os salários altos e os benefícios passam a ser mais importantes que o atingimento das metas da empresa).

Outra falha de governo é a falta de incentivo à gestão eficiente. O fato de empresas estatais poderem ser socorridas pelo Estado sempre que derem prejuízo diminui o incentivo para que sejam adequadamente geridas. A isso acrescenta-se o fato de que seu regime jurídico é distinto, limitando-se a possibilidade de falência. Além disso, apesar de seus empregados estarem submetidos à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que é igualmente aplicável no setor privado, em realidade somente podem ser contratados mediante a realização de concurso público e o eventual desligamento em caso de necessidade (por exemplo, a Infraero, que já não tem mais aeroportos relevantes para administrar e cuja receita, por causa disso, reduziu de forma significa, ainda detém quase 8 mil empregados) costuma ser difícil, se não impossível, perpetuando a relação de emprego (temos exemplos de estatais que foram liquidadas e que seus empregados continuam com contratos de trabalho em vigor, "cedidos" para outros órgãos da administração pública, caso de Rede Ferroviária Federal — RFFSA e Geipot). Isso sem mencionar que a demissão por baixo desempenho e ineficiência é praticamente inexistente, culminando por desestimular o empenho e a produtividade.

Muitas empresas estatais são monopolistas nos seus mercados, e isso também desestimula a produção eficiente. Ainda que tenham sido criadas para superar os problemas do monopólio privado, dificilmente os monopólios estatais escapam das mesmas práticas dos privados.

De modo geral, empresas estatais que perdem suas funções continuam a existir, devido à pressão política dos empregados e dos políticos para manterem as rendas que obtêm por meio da empresa. Outras são criadas sem que haja claro diagnóstico a respeito da falha de mercado que pretendem corrigir e de como se blindarão contra as falhas de governo.

De mais a mais, existem estatais que não são "materialmente" empresas, na medida em que não exploram atividade econômica de fato. É o caso do Serviço Geológico do Brasil (CPRM), que tem como missão[321] "disseminar conhecimento geo científico com excelência, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida e desenvolvimento sustentável do Brasil". Já a Empresa de Pesquisa Energética (EPE)[322] "tem por finalidade prestar serviços ao Ministério de Minas e Energia (MME) na área de estudos e pesquisas destinadas a subsidiar o planejamento do setor energético, cobrindo energia elétrica, petróleo e gás natural e seus derivados e biocombustíveis", assim também o Grupo Hospitalar Conceição (GHC)[323], cuja missão é "oferecer atenção integral à saúde, pela excelência no ensino e pesquisa, eficiência da gestão, comprometimento com a transparência, segurança organizacional e responsabilidade social". Não nos parece razoável ou lógico ter uma empresa estatal com tais características. Seriam, no máximo, departamentos ou agências diretamente vinculados aos ministérios da área correlata. Além da ausência de lógica econômica (no conceito de falha de mercado ou falha de governo), o custo operacional é bem superior ao que seria no caso das atividades desenvolvidas diretamente no ministério, pois, dependentes do Tesouro Nacional, ainda precisam estabelecer e manter toda uma estrutura de governança, sem seno real.

321. Disponível em: http://www.cprm.gov.br/publique/Sobre/Missao%2C-Visao%2C-Valores-e-Principios-19.

322. https://www.epe.gov.br/pt/a-epe/quem-somos.

323. https://www.ghc.com.br/default.asp?idMenu=institucional&idSubMenu=4.

6. ESTUDO DE CASO: CENTRO NACIONAL DE TECNOLOGIA ELETRÔNICA AVANÇADA S.A. (CEITEC)

Em 1999, conforme destaca Filipin (2016), "a Motorola Semicondutores decidiu doar uma linha de produção de circuitos integrados usada para o Brasil", formalizando proposta de doação do conjunto de equipamentos para a Universidade de São Paulo (USP) e para a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Foi elaborado projeto para instalar um laboratório de prototipagem de chips dentro da USP, sendo que a construção do laboratório e da sala limpa exigiriam um investimento em torno de R$ 30 milhões. Esses recursos foram então requeridos inicialmente à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), em seguida ao governo do estado de São Paulo e em ambos os casos negados.

Diante da impossibilidade de concretizar o projeto com a USP e a Unicamp, em junho de 2000 foi firmado um protocolo de intenções[324], formalizando a criação do Ceitec no Rio Grande do Sul. Interessante notar que, ainda segundo Filipin (2016), a opção foi por criar uma fábrica de baixo volume para prototipagem, em substituição à criação de um laboratório dentro de uma universidade, por consir que:

> (i) uma universidade não teria condições de operar uma infraestrutura tão cara; (ii) o governo do estado do Rio Grande do Sul não queria favorecer uma universidade em detrimento de outras; e (iii) a criação de um centro independente daria mais visibilidade à participação do governo estadual no empreendimento.

---

324. Assinado em 26 de junho de 2000 e teve como signatários o estado do Rio Grande do Sul, a Secretaria Estadual da Ciência e Tecnologia, a Secretaria Estadual do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais, o município de Porto Alegre, a Secretaria Municipal de Produção, Indústria e Comércio, a Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul, a Companhia de Processamento de Dados do Município de Porto Alegre, a Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul, a Federação das Associações Empresariais do Rio Grande do Sul, a Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica, a Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), a Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), o Consórcio Ibero-Americano de Ciência e Tecnologia para a Educação e a Motorola Inc.

O protocolo estipulava que os signatários conjugariam esforços e recursos para implantar o Ceitec e essa seria a primeira etapa de um conjunto de ações e investimentos estratégicos na área de microeletrônica.

Em 2001, foi assinado convênio com o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do MCTI (Finep), destinado à execução de estudo de mercado. No mesmo ano, a prefeitura de Porto Alegre selecionou e declarou de utilidade pública um terreno a ser utilizado para a construção das instalações do Centro.

Em 2002 foi criada a associação civil que administrou o Ceitec (até 2008) e contratada empresa para a execução das bases para o projeto de engenharia. Entre 2003 e 2004 executou-se o estudo de viabilidade urbanística, obteve-se a licença ambiental para a obra e lançou-se o edital de contratação do projeto executivo do centro operacional. Ainda em 2004, o MCT (atual MCTI) lançou o edital de licitação para a construção do Ceitec e constituição do projeto executivo do prédio de pesquisa e manufatura.

Em 2005, o Centro assinou contrato com o MCT, no valor de R$ 148 milhões, para a construção do Ceitec e iniciou operações da primeira linha de negócios no Instituto de Informática da UFRGS e no Parque Científico e Tecnológico da PUCRS (Tecnopuc).

O ano de 2007 marca a entrega do primeiro chip comercial pelo Ceitec, financiado com recursos do Finep (convênio assinado em 2006) para o custeio de prototipagem e concepção do produto.

Com tal histórico, o relator do Projeto de Lei da Câmara 94, de 2008, senador Renato Casagrande, em seu parecer[325] apresentado à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado Federal, opinou tratar-se

325. https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=3597056&ts=1630429234619&disposition=inline.

> (...) de uma iniciativa vitoriosa, promissora, capaz de levar o País a um patamar elevado no seio das nações mais desenvolvidas em sistemas e produtos das áreas da microeletrônica, em especial no que se refere a dispositivos semicondutores e circuitos integrados".

Na realidade, tal conclusão baseou-se apenas no fato de que "o ano de 2007 marca a entrega do primeiro chip comercial pelo Ceitec, graças à aprovação de um projeto pela Finep, em janeiro de 2006, que contemplava o pagamento dos custos de prototipagem e concepção do produto". Ou seja, com o uso de recursos públicos, desta feita oriundos da Finep.

A Exposição de Motivos Interministerial EMI 00041/MCTCC/MF/MPOG, de 3 de outubro de 2007[326], que encaminhou o Projeto de Lei (PL) para a criação do Ceitec, asseverou que

> A estratégia de implementação na forma de empresa pública leva em conta entre outras vantagens a possibilidade de implantação rápida, regime jurídico de empresa mais flexível, controle público, contratação de pessoal no regime celetista, realização de receitas próprias e a captação de recursos de outras fontes e não apenas do tesouro, além de trazer segurança jurídica.

E ainda que

> a implantação da Ceitec se constituirá de um passo importante na produção de componentes de microeletrônica, propiciando a substituição seletiva e competitiva de importação que, hoje, apresenta um grande *déficit* na balança comercial brasileira nessa área, indicando, assim, sua constituição como de relevante interesse coletivo.

A assertiva que justificaria o interesse coletivo requerido no artigo 173 da Constituição Federal é, no mínimo, discutível e não são

326. A EMI 00041/MCTCC/MF/MPOG originou o PL 2.468, de 2007, que culminou no Projeto de Lei da Câmara (PLC) 94, de 2008, cujo relator foi o senador Renato Casagrande. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=529055&filename=Tramitacao-PL+2468/2007. Acesso em: 28 set. 2021.

apresentados elementos que possibilitem um julgamento robusto e substanciado dos benefícios à coletividade. A EMI 00041/MCTCC/MF/MPOG é superficial, aponta apenas razões de balança comercial, não demonstra o real interesse coletivo e justifica a criação de uma estatal para substituição de importações.

Além de existirem vários outros produtos que são objeto de importação e igualmente impactam a balança comercial, a EMI 00041/MCTCC/MF/MPOG não destaca qual é o montante desse *déficit*, em termos absolutos ou relativos. Pelo menos este poderia ser considerado um elemento objetivo para sua avaliação, não obstante entendermos igualmente questionável o interesse coletivo se baseado no impacto na balança comercial.

Em seu relatório, o senador Renato Casagrande opina que

> O projeto, de natureza autorizativa, conforme solicitado pelo autor, obedece aos ditames da Constituição da República, conforme insculpido no inciso XIX de seu art. 37, que requer lei específica destinada a autorizar "a instituição de empresa pública", como o que agora se cogita. [Destaca ainda que] o PLC 94, de 2008, observado de forma genérica, nada mais faz que estatizar uma associação civil, sem fins lucrativos, em pleno funcionamento, especializada no desenvolvimento e na produção de circuitos integrados. Para tanto, conta atualmente com a colaboração dos governos federal, do estado do Rio Grande do Sul e do município de Porto Alegre, de instituições de ensino e pesquisa e de empresas privadas.

Para reforçar esse argumento, o relator ainda ressalta que

> a estatização pleiteada garantirá à instituição do repasse de recursos oriundos do MCT, o que possibilitará a realização de investimentos e a manutenção de pessoal, até o Centro atingir sua autossuficiência, o que deverá ocorrer num prazo de até três anos.

Na realidade, como bem o sabemos, os impactos da criação de uma empresa estatal vão muito além de simplesmente "estatizar uma associação civil", principalmente no caso daquelas dependentes do

Tesouro Nacional. São impactos de longo prazo e que passam ao poder público a responsabilidade por manter as empresas em operação com gastos cuja dimensão é difícil, senão impossível, antecipar. Sustentar a criação de uma empresa estatal, com duração indefinida, totalmente dependente do Tesouro Nacional, com base na entrega de apenas um produto cujo desenvolvimento contou com recursos públicos (por intermédio do Finep) nos parece questionável por ampliar em demasia o conceito de interesse coletivo.

Além disso, a empresa jamais atingiu a autossuficiência antecipada pelo relator (em 2008) para ocorrer num período de três anos. A propósito, de acordo com o Finep[327], entre 2008 e 2011 o Ceitec recebeu cerca de R$ 97 milhões da financiadora, sendo que o projeto para implantação da fábrica (construção, equipar a *design house* com estações de trabalho e ferramentas de projeto e aquisição de equipamentos complementares) consumiu ainda R$ 400 milhões do governo federal. Ao município de Porto Alegre coube a cessão do terreno e ao governo estadual, essencialmente, o fornecimento de infraestrutura de energia, água e saneamento.

Oportuno ressaltar que o referido relatório do senador Renato Casagrande não menciona e por conseguinte não analisa ou apresenta quaisquer considerações quanto aos requisitos constitucionais para criação de empresa estatal, previstos no artigo 173 da Carta Magna.

Com a promulgação da Lei 11.759, de 31 de julho de 2008, o Ceitec tornou-se empresa estatal, dependente do Tesouro Nacional (recebendo da União os recursos financeiros para o pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital), e iniciou suas operações em 7 de novembro de 2008.

No entanto, o Ceitec teve sua dissolução societária determinada pelo Decreto Presidencial 10.578, de 15 de dezembro de 2020. Em

---

327. Disponível em: http://www.finep.gov.br/noticias/todas-noticias/3860-primeiro-chip-do-Ceitec-sera-produzido-comercialmente.

seu histórico como estatal, entre as realizações destacadas[328] estão o chip do boi, o chip do passaporte brasileiro e o chip para o Sistema Nacional de Identificação Automática de Veículos (Siniav). Foram pouco mais de 12 anos de operação, apresentando prejuízos acumulados de R$ 175 milhões, de 2008 a 2020, consumindo R$ 729,5 milhões em recursos do Tesouro Nacional de 2009 a 2020 (se agregarmos os R$ 400 milhões destinados para a construção da fábrica antes da transformação em estatal, o montante aportado pelo Tesouro chegaria a R$ 1.129,5 milhões, sem considerar os recursos do Finep).

O Ceitec, em liquidação[329], tinha como objetivo desenvolver soluções científicas e tecnológicas que contribuíssem para o progresso e o bem-estar da sociedade brasileira e sua finalidade era explorar diretamente a atividade econômica no âmbito das tecnologias de semicondutores, microeletrônica e áreas correlatas.

Com lotação autorizada de 192 funcionários, tinha quando da liquidação um total de 180 colaboradores. Em 2020, de acordo com os dados do Raeef, o faturamento foi de pouco mais de R$ 12 milhões e o prejuízo chegou a R$ 62 milhões. As subvenções do Tesouro Nacional no ano foram da ordem de R$ 61 milhões. Somente no período coberto pelo Raeef, de 2016 a 2020, acumulou prejuízos de R$ 94 milhões e recebeu aportes do Tesouro Nacional no montante de cerca de R$ 361 milhões.

Os estudos determinados pelo Decreto Presidencial 10.065, de 14 de outubro de 2019, que qualificou o Ceitec no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), observaram que, dado o contexto global da indústria de semicondutores, a falta de flexibilidade do modelo de empresa estatal frente à complexidade da indústria de alta tecnologia

---

328. Disponível em: http://www.Ceitec-sa.com/pt/quem-somos/historico.

329. Em sessão realizada em 1º de setembro de 2021, o Tribunal de Contas da União (TCU) ordenou, por quatro votos contra três, ao governo federal a suspensão da liquidação do Ceitec e determinou o fornecimento pelo Ministério da Economia em 60 dias de mais informações sobre a decisão de incluir a empresa no rol das empresas a serem desestatizadas.

e a ausência de perspectiva da empresa em obter autossustentabilidade financeira indicam a necessidade de se reordenar a posição Estatal no setor. Ademais, ressaltou que a avaliação econômico-financeira realizada indicou que, caso os cenários do plano de negócios do Ceitec se concretizassem, a estatal continuaria dependendo dos aportes da União "para se sustentar financeiramente e [...] seriam necessárias reestruturações relevantes de forma a aumentar sua geração de caixa e consequentemente gerar valor para o ativo".

Em suma, segundo o relatório, o Ceitec não obteve resultados suficientes para viabilizar economicamente a empresa e, como consequência, a União necessita aportar recursos para cobrir os *deficit* de caixa. É destacado ainda o desafio para que a estatal alcance a autossustentabilidade, em virtude dos elevados custos fixos vinculados à manutenção da estrutura física instalada em Porto Alegre (prédio com salas limpas, estrutura, máquinas e equipamentos), a folha de pagamentos dos funcionários e as demais despesas gerais e administrativas.

A única (óbvia) alternativa seria avançar no faturamento e diversificação de clientes. Contudo a crescente demanda de produtos seria atendida por multinacionais que produzem em larga escala e apresentam preços mais competitivos do que o Ceitec e o desenvolvimento de um nicho para produtos com maior customização exigiria esforço de desenvolvimento de toda a cadeia de suprimentos (fornecedores a clientes finais), o que demandaria tempo e investimentos significativos.

O Relatório Final do Comitê Interministerial apontou cinco alternativas para o Ceitec: (i) manutenção do modelo estatal, (ii) manutenção parcial do modelo estatal com realização de parcerias privadas, (iii) alienação de controle, (iv) cisão ou (v) liquidação, culminando por apontar como viáveis a liquidação (preferida pelo Ministério da Economia) e a alienação de controle (preferida pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações — MCTI).

Como ressaltado, o Ceitec teve sua dissolução determinada pelo Decreto 10.578, de 2020. No entanto, foi autorizada a publicização,

nos termos da Lei 9.637, de 15 de maio de 1998, das atividades direcionadas à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico e à inovação no setor de microeletrônica, executadas pelo Ceitec. O MCTI deverá adotar os procedimentos para a divulgação das regras para seleção e qualificação de entidade privada sem fins lucrativos como organização social, destinada a absorver tais atividades, observado o disposto do art. 7º ao art. 13 do Decreto 9.190, de 2017.

O caso do Ceitec é emblemático para demonstrar os prejuízos ao erário e, em última instância à sociedade brasileira, da criação de uma empresa estatal sem um claro objetivo de política pública e para solucionar inadequadamente uma falha de mercado. Além dos prejuízos acumulados ao longo dos anos, o próprio procedimento de liquidação, executado em virtude do desinteresse da iniciativa privada em adquirir a companhia, é dispendioso e demorado, por causa da multiplicidade de atores envolvidos e da necessidade de um processo moroso de articulação para findar as atividades da companhia deficitária.

Infelizmente, o Ceitec não é um caso isolado de constituição de empresa estatal sem justificativa robusta de que seria a melhor alternativa para a correção de uma falha de mercado ou de implementação de uma política pública relevante. Na realidade, essa avaliação deve obviamente ser conduzida e discutida de maneira aprofundada antes da criação de empresa estatal e, também, de forma recorrente ao longo do tempo. O Estado brasileiro, enquanto empreendedor, deve avaliar, no âmbito de sua política de propriedade, a adequação e pertinência da criação e da manutenção de empresas estatais e participações minoritárias, inclusive considerando a possibilidade de privatização e liquidação de sociedades.

Interessante notar que, conforme noticiou o *Jornal do Comércio*[330]:

330. Disponível em: https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/colunas/mercado_digital/2021/10/814270-exclusivo-empresa-lider-global-no-mercado-de-chips-se-instala-no-tecnopuc.html#.YV777OuWtw0.whatsapp.

> a empresa inglesa EnSilica, uma das líderes mundiais no fornecimento de circuitos integrados, os chips, acaba de aterrissar no Rio Grande do Sul. A operação será no Parque Científico e Tecnológico da PUCRS (Tecnopuc) e a previsão é que a inauguração ocorra ainda em novembro [de 2021].

A realidade questiona a "necessidade" de ter uma estatal para a produção de circuitos integrados, quando há empresas privadas dispostas a fazê-lo.

7. ESTUDO DE CASO: INFRAERO E A PRIVATIZAÇÃO DOS AEROPORTOS

A Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária — Infraero foi criada em 1973, com base na autorização concedida pela Lei 5.862, de 1972, com o objetivo de implantar, administrar, operar e explorar industrial e comercialmente a infraestrutura aeroportuária brasileira.

Em 2011, a Infraero era responsável pela administração de 66 aeroportos no país, o que correspondia a 97% do tráfego aéreo regular no Brasil. A companhia operava à época com um contingente de mais de 13 mil colaboradores e obteve, em 2011, lucro líquido de R$ 156,8 milhões.

Com base no diagnóstico de que o Estado era incapaz de garantir os investimentos necessários para a modernização dos aeroportos brasileiros e assegurar a qualidade do atendimento aos usuários, foi iniciado, a partir de agosto de 2011, um amplo programa de privatização dos aeroportos brasileiros.

Com o sucesso do processo de privatização dos principais aeroportos do país, a Infraero atualmente é responsável por apenas 30% do tráfego aéreo regular no Brasil, número que deve cair mais ainda com a conclusão dos processos de concessão em andamento no momento em que este capítulo foi escrito. Ademais, a Infraero, ao final de 2020, possuía em seus quadros 7.893 empregados, dos quais 5.784 ativos e 2.109 cedidos a órgãos da administração pública direta e indireta.

A Infraero também era responsável por parcela relevante da atividade de navegação aérea no Brasil, que migrou para a NAV Brasil, estatal criada em dezembro de 2020 pela cisão parcial da Infraero.

Apesar de participar minoritariamente nas Sociedades de Propósito Específico privadas que administram os aeroportos de Guarulhos, Campinas, Brasília, Confins e Galeão, o que tem potencial de gerar receita para a companhia, o processo de privatização dos aeroportos mais rentáveis reduziu significativamente o faturamento da Infraero nos últimos anos, agravado pelos efeitos da pandemia da Covid-19. Ademais, o processo de privatização não foi acompanhado de uma redução proporcional no quadro de empregados da empresa, o que manteve suas despesas num patamar elevado, contribuindo para a piora do resultado líquido.

Entre 2016 e 2020, operou com sucessivos prejuízos que totalizam mais de R$ 6,4 bilhões. As demonstrações financeiras de 2020 evidenciam, além disso, que o patrimônio líquido da Infraero, pela primeira vez em sua história, está negativo, configurando uma situação de passivo a descoberto, na qual as obrigações superam os bens e direitos da companhia.

É notório, portanto, que o quadro de pessoal da Infraero não foi adequadamente ajustado à nova realidade da companhia, comprometendo sobremaneira a sua sustentabilidade econômico-financeira. A cessão de boa parte da mão de obra da empresa para outros órgãos da administração pública direta e indireta, como medida de redução de custos, evidencia esse desequilíbrio.

Embora o processo de privatização dos aeroportos brasileiros, na maioria dos casos, tenha gerado melhoria considerável da infraestrutura aeroportuária e do atendimento ao usuário, a sustentabilidade econômico-financeira da Infraero permaneceu comprometida com a modelagem implementada. Em especial, o fato de ser sócia minoritária dos consórcios a obriga a fazer aportes de capital aos investimentos nos aeroportos que são decididos pelos controladores, sem ter disponibilidade financeira para isso.

O fato de haver resistências políticas à demissão de empregados de estatais, demonstra a rigidez e o custo pago pelos contribuintes ao se

preservar o interesse de um grupo de empregados da empresa em detrimento do interesse coletivo e da eficiência econômica.

8. CONCLUSÃO

O que se buscou aqui foi esclarecer os conceitos de empresas estatais e suas espécies — empresa pública, sociedade de economia mista e subsidiária — bem como discorrer sobre as principais características de cada uma dessas formas de participação do Estado na economia.

Além disso, objetivou-se entender o histórico da criação de estatais no Brasil e os fundamentos jurídicos e econômicos para a intervenção empresarial do Estado na economia brasileira.

Por meio dos estudos de caso e da avaliação dos relatórios agregados, pudemos perceber o tamanho do Estado empresário brasileiro, tendo em vista a participação dessas empresas no PIB, o número de empregados, o montante de recursos do PDG e tantas outras métricas discutidas. Foi possível também depreender as distorções relacionadas à constituição e gestão de estatais no Brasil, nem sempre atreladas à correção de uma falha de mercado ou à instituição de uma política pública relevante. Por último, evidenciou-se que, para corrigir as distorções na constituição de empresas estatais, a solução, em geral, é a condução de processos morosos de desestatização ou de liquidação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, B.E.; GRIMALDI, D.S.; GIAMBIAGI, F.; BARBOZA, R.M. **Os bancos de desenvolvimento e o papel do BNDES**. Rio de Janeiro: BNDES, 2018.

ARAGÃO, A.S. **Empresas estatais: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

BNDES. **Privatizações — Federais — Telecomunicações**. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/processos-encerrados/Privatizacao-Federais-Telecomunicacoes. Acesso em: 27 set. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados Federais. **Projeto de Lei. Autoriza a criação da empresa pública Centro de Excelência em Tecnologia Eletrônica Ava–çada S.A.** — Ceitec. https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?-codteor=529055&filename=Tramitacao-PL+2468/2007. Acesso em: 28 set. 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 set. 2021.

BRASIL. Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto--lei/del0200.htm. Acesso em: 25 set. 2021.

BRASIL. Lei 6.404, de 15 de dezembro de 1976. Dispõe sobre as Sociedades por Ações. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6404consol.htm. Acesso em: 25 set. 2021.

BRASIL. Lei 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 25 set. 2021.

BRASIL. **Relatório Final do Comitê Interministerial** (Constituído pelo Decreto Presidencial 10.065, de 14 de outubro de 2019, para acompanhar e opinar sobre os estudos e a avaliação de alternativas para o Ceitec, no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos — PPI). Disponível em: https://www.ppi.gov.br/estudos-relativos-ao-Ceitec. Acesso em: 25 set. 2021.

BRASIL. Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais. **Panorama das Estatais**. Disponível em: http://www.panoramadasestatais.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=paineldopanoramadasestatais.qvw&lang=enUS&host=QVS%40srvbsaiasprd07&anonymous=true. Acesso em: 3 out. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer do Senador Renato Casagrande**. Da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática, sobre o Projeto de Lei da Câmara 94, de 2008 (2.468, na Câmara dos Deputados, apresentado pelo Presidente da República por meio da Mensagem 879, de 2007), que "autoriza a criação da empresa pública Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A. — CEITEC e dá outras p"ovidências", tramitando em regime de urgência Constitucional. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/

documento?dm=3597056&ts=1630429234619&disposition=inline. Acesso em: 28 set. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Destaque da sessão plenária de 1/9/2021: TCU suspende processo de desestatização da Ceitec**. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/destaque-da-sessao-plenaria-de-1-9-tcu-suspende--processo-de-desestatizacao-da-Ceitec.htm. Acesso em: 25 set. 2021.

CEZARINI, V. O Programa Nacional de Desestatização na Década de 1990. In: **Temas de Economia Aplicada**. São Bernardo do Campo: FIPE, 2020.

FILIPIN, F. **Estado e desenvolvimento**: a indústria de semicondutores no Brasil. Campinas: Unicamp, 2016. Dissertação de Mestrado. (http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/321201/1/Filippin_Flavia_M.pdf)

FRISCHTAK, C.; NORONHA, J. **O financiamento do investimento em infraestrutura no Brasil**: uma agenda para a expansão sustentada. Brasília: CNI, 2016.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. D. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2011.

JORNAL DO COMÉRCIO. **Exclusivo: empresa líder global no mercado de chips se instala no Tecnopuc**, 6 out. 2021. Acesso em: 8 out. 2021.

MUSGRAVE, R. A. **Teoria das finanças públicas** — um estudo de economia governamental. 2ª ed. Atlas, 1976.

SOARES, E.S. **Externalidades negativas e seus impactos no mercado**. São Paulo: Eaesp-FGV, 1999. Dissertação de mestrado.

CAPÍTULO 17

INTERFERÊNCIA POLÍTICA EM ESTATAIS DE CAPITAL ABERTO: O CASO DA PETROBRAS

Marcelo Trindade

INTRODUÇÃO

Este capítulo analisa as medidas legislativas adotadas no Brasil para a moralização das empresas estatais de capital aberto e a melhoria da sua governança e procura identificar as razões pelas quais tais medidas não têm funcionado a contento. Tomaremos a Petrobras — maior estatal com ações negociadas em Bolsa do país — como exemplo dos problemas que, em maior ou menor escala, têm historicamente ocorrido nas demais companhias controladas pela União Federal e não têm sido evitados pelas providências adotadas para combatê-los.

Em linha com esse propósito mais restrito, não abordaremos alguns aspectos relevantes relacionados ao tema das empresas estatais no Brasil. Não cuidaremos, por exemplo, da oportunidade e conveniência da criação de empresas estatais (tema abordado no Capítulo 16 deste livro). Além disso, não trataremos da governança de estatais que não têm suas ações negociadas em mercado[331].

331. Desde a Emenda Constitucional 19, de 1998, e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101 de 2001), a legislação passou a diferenciar as estatais dependentes e não dependentes de recursos públicos, definidas como "empresa controlada que receba do ente

Essa segunda limitação, relativa às companhias fechadas, não impede que algumas das observações aqui deduzidas lhes sejam aplicáveis. Na verdade, pretendemos sustentar que a origem dos mais relevantes problemas de governança que ainda persistem nas estatais brasileiras é o desalinhamento entre os interesses da empresa e os dos agentes políticos que determinam a direção pela qual é exercido o poder de controle do acionista público.

Partindo-se dessa premissa, é razoável supor que qualquer empresa estatal, independentemente de ter ou não o capital aberto, enfrenta os mesmos problemas. Na verdade, a partir da máxima tornada célebre por Louis Brandeis, segundo a qual "sunlight is said to be the best of desinfectants; eletric light the most efficient policeman"[332], é possível imaginar que a ausência de visibilidade inerente às companhias estatais fechadas agrave os riscos de má gestão em relação a elas.

Pelas mesmas razões, algumas das propostas aqui formuladas para lidar com os problemas de gestão das empresas estatais abertas podem ser aplicáveis às estatais sem ações negociadas em Bolsa de Valores.

Iniciaremos nossa análise com uma breve descrição do regime legal das empresas estatais vigente no Brasil, com destaque para a Constituição Federal e a Lei 13.303, de 2016 — a Lei das Estatais.

Em seguida, serão apontados os conflitos de interesse que surgem na gestão de uma companhia aberta estatal e os mecanismos atuais

---

controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária" (art. 2º, III, da Lei Complementar 101/01). Ao final de 2020 havia 187 empresas estatais federais no Brasil, das quais 46 controladas diretamente pela União Federal e 141 controladas indiretamente, isto é, subsidiárias de empresas controladas diretamente. Das 46 empresas controladas diretamente, 19 eram dependentes e 27 não dependentes, na forma da classificação utilizada pela Lei de Responsabilidade Fiscal. As principais companhias abertas estatais brasileiras são a Petrobras, com valor de mercado, ao final de 2020, de cerca de R$ 373 bilhões, o Banco do Brasil (cerca de R$ 11 bilhões), BB Seguridade (cerca de R$ 59 bilhões) e a Eletrobras (cerca de R$ 57 bilhões). Fonte: Brasil (2021).

332. Brandeis (1914), p. 92.

destinados a lidar com eles, considerando, além da Lei das Estatais, as normas da Lei 6.404, de 1976 — conhecida como Lei das S.A.

A seção seguinte será dedicada à análise dos eventos públicos que envolveram a Petrobras, para identificar os exemplos de conflitos de interesse que se verificaram naquele caso, as razões pelas quais os mecanismos existentes não funcionaram e porque os posteriormente criados também não funcionariam, caso já existissem.

Finalmente, a última seção deste capítulo examinará algumas propostas que têm sido debatidas em âmbito internacional e proporá alterações no sistema atual, tanto na competência para realizar a nomeação dos administradores de companhias abertas estatais quanto em relação às sanções dos agentes políticos, como forma de incentivar que a administração das companhias abertas estatais brasileiras seja feita com maior qualidade e probidade.

1. REGIME JURÍDICO DAS EMPRESAS ESTATAIS NO BRASIL

Aquilo que se chama comumente de empresa estatal abrange, no Brasil, dois conceitos legais distintos. O primeiro é o de empresa pública, que é a estatal em que a totalidade do capital é público (da União, de estados, do Distrito Federal ou de municípios). O segundo conceito é o de sociedade de economia mista, na qual, como diz o nome, a maioria do capital é estatal, mas há acionistas privados[333].

333. Esses conceitos constavam originariamente do Decreto-Lei 200, de 1967 — a seu tempo conhecido como a Lei da Reforma Administrativa –, e foram acolhidos pela Lei 13.303, de 2016, que conceitua a empresa pública como "a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio, cujo capital social é integralmente detido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios", admitindo, contudo, a participação no capital social "de outras pessoas jurídicas de direito público interno, bem como de entidades da administração indireta", desde que "a maioria do capital votante permaneça em propriedade da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município" (art. 3º e seu parágrafo único). Já a sociedade de economia mista é definida pela mesma lei como "a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto

No âmbito da União Federal, exemplos do primeiro tipo são a Caixa Econômica Federal, os Correios e a Embrapa, e do segundo a Petrobrás, o Banco do Brasil e a Eletrobrás. Entre os estados, a Sabesp, de São Paulo, a Sanepar, do Paraná, e a Cemig, de Minas Gerais, são exemplos de sociedades de economia mista[334].

As grandes linhas do regime legal das empresas estatais estão desenhadas na própria Constituição Federal, no artigo 173. A Constituição limita a criação de empresas públicas e sociedades de economia mista (e suas subsidiárias)[335] às hipóteses de "exploração direta de atividade econômica pelo Estado", e desde que tal atuação seja "necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei".

Ao limitar a liberdade para a criação de empresas estatais tanto quanto à forma — edição de lei — quanto à finalidade — segurança nacional e relevante interesse coletivo —, o artigo 173 da Constituição é coerente com o princípio da livre iniciativa, consagrado nos seus artigos 1º, inciso IV, e 170, segundo os quais, salvo norma constitucional específica, todas as atividades econômicas são permitidas aos agentes privados e vedadas ao Estado[336].

Ao mesmo tempo que restringe o exercício de atividade econômica pelo Estado às hipóteses que menciona, a Constituição exige que aquela atividade se dê por meio de uma pessoa jurídica especialmente criada. As razões para essa exigência são múltiplas,[337] mas a principal

---

pertençam em sua maioria à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a entidade da administração indireta".

334. Todos os exemplos citados são de sociedades de economia mista de capital aberto, com ações negociadas em Bolsa de Valores, mas nada impede que haja acionistas privados em sociedades de economia mista fechadas.

335. A criação de empresas públicas e sociedades de economia mista e a de suas subsidiárias, bem como a participação de qualquer delas em empresas privadas, depende da edição de lei específica, segundo o art. 37, incisos XIX e XX, da Constituição Federal.

336. Aragão (2018), p. 53.

337. Organização administrativa e contratação de pessoal sem obedecer ao teto de remuneração do funcionalismo público, entre outros.

delas está indicada no inciso II do § 1º do próprio artigo 173 da Constituição Federal, segundo o qual as empresas públicas e sociedades de economia mista ficam sujeitas "ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários"[338].

Aquela norma deixa claro que a Constituição parte do correto pressuposto de que, para exercer atividade econômica, transformando-se em empresário, o Estado deve abrir mão dos privilégios a ele normalmente assegurados, como o de não pagar tributos e o de não responder com seu patrimônio pelo cumprimento de suas obrigações[339].

Não há dúvida, portanto, de que, apesar da origem quase sempre pública do capital que financia o início de suas atividades, as empresas estatais têm natureza privada. Pagam tributos como qualquer outra pessoa jurídica de direito privado e o seu patrimônio responde por suas obrigações — com uma única ressalva, contraditória e provavelmente inconstitucional, de que sua falência não pode ser decretada[340].

338. O § 2º do art. 173 reforça o aspecto tributário, ao enfatizar que as estatais "não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado".

339. Segundo o art. 150, VI, "a", da Constituição Federal, à União, aos estados e aos municípios é vedado instituir impostos sobre "patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros". Já o art. 100 da Constituição Federal estabelece que as dívidas da União, dos estados e dos municípios, assim também a de todas as pessoas jurídicas de direito público — como as autarquias —, são pagas por meio de precatórios, apresentados pelo Poder Judiciário até 31 de julho de cada ano, para serem incluídos no orçamento e quitados até o fim do ano seguinte. Isso ocorre porque os bens de propriedade pública somente podem ser alienados na forma da lei (Código Civil, arts. 100 e 101), e por essa razão não podem ser penhorados para cumprimento de obrigações (Código de Processo Civil, art. 832). No Supremo Tribunal Federal tem prevalecido o entendimento de que somente às estatais que não prestam serviço público são inteiramente aplicáveis as citadas regras da Constituição. Em 2020 o Tribunal firmou a tese de que a "sociedade de economia mista, cuja participação acionária é negociada em Bolsas de Valores, e que, inequivocamente, está voltada à remuneração do capital de seus controladores ou acionistas, não está abrangida pela regra de imunidade tributária prevista no art. 150, VI, 'a', da Constituição, unicamente em razão das atividades desempenhadas" (Recurso Extraordinário 600.867-SP, julgado em 21/08/2020). Quanto aos debates no âmbito do STF sobre o tratamento das empresas estatais que prestam serviços público, v. Mendes (2018).

340. O art. 242 da Lei 6.404, de 1976 (Lei das S.A.), que expressamente impedia a falência das sociedades de economia mista, foi revogado pela Lei 10.303, de 2001. Com isso, passou a

Além de igualar ônus e riscos das atividades da empresa estatal aos dos demais agentes do mercado, a Constituição também se preocupa com a manutenção de um ambiente de competição justa, tendo em vista o poder que pode derivar da atuação de uma empresa de propriedade pública.

Por isso é que o § 4º do artigo 173 da Constituição estabelece que "[a] lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros",[341] enquanto o § 5º do mesmo artigo manda impor às estatais as "punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular".

Apesar da atenção com a competição e do comando relativo à responsabilidade, a Constituição não ignorou a contradição inerente às empresas estatais, divididas entre sua natureza privada — necessária, na visão constitucional, ao desempenho de sua finalidade — e o cumprimento de sua missão pública, razão mesma de existirem.

Assim, é a própria Constituição que manda a lei regular a função social das estatais e as formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade (art. 173, § 1º, II). E indo além, exige a "licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública" (art. 173, § 1º, III).

Essas restrições à liberdade de atuação das empresas estatais, que decorrem da fiscalização pelos órgãos de Estado — como a Controladoria-geral da União e o Tribunal de Contas da União — e da obrigação de contratar por meio de licitação que obedeça aos princípios da

---

ser admitida a falência daquelas sociedades, mas remanesceu a dúvida quanto à possibilidade de falência das empresas públicas. Contudo a Lei 11.101, de 2005 (Lei de Falências), afastou expressamente a possibilidade de falência nos dois casos. Sobre o tema, com ampla citação de doutrina contrária à possibilidade da falência de estatais, ver Sacalzilli, Spinelli e Tellechea (2018), p. 153. Por outro lado, sustentando que a possibilidade de falência somente está afastada para empresas estatais prestadoras de serviço público, v. Meirelles (2006), p. 363-364.

341. Em consonância com o princípio da livre concorrência estabelecido no art. 170 da Constituição Federal, ao tratar da ordem econômica.

administração pública, dificultam a atuação daquelas empresas. Se por um lado são empresas privadas e devem competir no mercado, por outro as estatais são fiscalizadas como se integrassem a administração pública e ficam obrigadas a adotar processos de contratação mais complexos[342].

Por fim, é importante mencionar a preocupação constitucional com a qualidade de gestão das empresas estatais. O inciso IV do § 1º do artigo 173, determina que a lei regule "a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários". E o inciso V do mesmo parágrafo demanda disposição legal sobre "os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores" das estatais[343].

O detalhamento do regime jurídico das empresas estatais fixado pela Constituição coube à Lei 13.303/16, conhecida como Lei das Estatais, editada apenas em 2016[344], em reação a diversos escândalos envolvendo aquelas empresas, especialmente relacionados a fatos tornados públicos a partir da chamada Operação Lava Jato — com destaque para aqueles envolvendo a Petrobras.

342. Entre essas dificuldades vale mencionar, também, a necessidade de edição de lei específica para a criação de subsidiárias, e para a autorização de participação em empresas privadas — prevista nos incisos XIX e XX do art. 37 da Constituição. Em 1995, quando da apresentação pelo presidente da República da Proposta de Emenda Constitucional 173, previa-se a supressão da exigência de autorização legislativa para a criação de subsidiárias que atuassem na mesma área da empresa estatal. Segundo a exposição de motivos que a acompanhou, a proposta "vem conferir maior autonomia e agilidade para o bom desempenho nas condições de mercado. Esta flexibilização, contudo, só se aplicará às situações em que a subsidiária tenha como finalidade o desenvolvimento de atividades econômicas similares às da empresa matriz". A PEC 173/95 veio a transformar-se na Emenda Constitucional 19, de 1998, que procedeu a diversas alterações no regime das empresas estatais, mas não suprimiu aquela exigência de lei específica constante do art. 37.

343. Ambos os incisos do § 1º do art. 173 da Constituição foram incluídos pela Emenda Constitucional 19, de 1998.

344. A Lei 13.303/16, como se vê de seu art. 1º, "dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, abrangendo toda e qualquer empresa pública e sociedade de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União, ou seja, de prestação de serviços públicos".

A Lei das Estatais dedicou atenção aos temas relacionados à transparência (art. 8º), a controles internos e gestão de riscos (art. 9º), à qualificação dos dirigentes (arts. 10 e 17) e à organização estrutural de governança (arts. 13). Além disso, tratou da função social das estatais, exigindo que estivesse indicada "no instrumento de autorização legal para sua criação" (art. 27), ainda que, contraditoriamente, tenha ela própria fixado padrões gerais, e por vezes vagos, de "realização do interesse coletivo"[345].

A Lei das Estatais também lidou especificamente com os riscos de conflitos de interesse causados pelo fato de o Estado ser, em relação a essas empresas, o único sócio (nas públicas) ou sócio majoritário (nas sociedades de economia mista). Para isso, abordou conflitos de duas naturezas.

De um lado, tratou dos deveres e responsabilidade do acionista controlador das estatais, mantendo substancialmente a disciplina da Lei das S.A., ou seja, sujeitando a pessoa jurídica de direito público controladora (União, estado, Distrito Federal ou município) ao dever de "exercer o poder de controle no interesse da companhia, respeitado o interesse público que justificou sua criação"[346], e à responsabilidade por abuso de poder de controle[347].

345. Determinando que aquela realização da função social "deverá ser orientada para o alcance do bem-estar econômico e para a alocação socialmente eficiente dos recursos geridos" pela estatal, com "ampliação economicamente sustentada do acesso de consumidores aos produtos e serviços da empresa pública ou da sociedade de economia mista" e com "desenvolvimento ou emprego de tecnologia brasileira para produção e oferta de produtos e serviços (...), sempre de maneira economicamente justificada" (art. 27, § 1º, incisos I e II). Por outro lado, a Lei das Estatais acertadamente determina que as empresas estatais adotem "práticas de sustentabilidade ambiental e de responsabilidade social corporativa compatíveis com o mercado em que atuam" (art. 27, § 2º).

346. Art. 4º, § 1º, da Lei 13.303/16. A redação dessa norma é muito semelhante à do art. 238 da Lei das S.A., segundo a qual "[a] pessoa jurídica que controla a companhia de economia mista tem os deveres e responsabilidades do acionista controlador (artigos 116 e 117), mas poderá orientar as atividades da companhia de modo a atender ao interesse público que justificou a sua criação". De todo modo, é possível sustentar que com a nova lei há somente um dever, ou seja, o de atuar no interesse da companhia, limitado pelo interesse público, e não mais dois deveres paralelos — sutileza certamente insuficiente para produzir repercussão prática no dia a dia das estatais.

347. Art. 15 da Lei 13.303/16. As novidades desse dispositivo, em relação à Lei das S.A., foram a possibilidade de um terceiro prejudicado ajuizar a demanda diretamente contra o

Por outro lado, a Lei das Estatais inovou ao impor deveres de natureza não patrimonial à pessoa jurídica de direito público controladora da sociedade de economia mista, obrigando-a a: (i) preservar a independência do Conselho de Administração (art. 14, inciso II); (ii) observar a política de indicação de conselheiros, diretores e membros do Conselho Fiscal, cuja edição passou a ser obrigatória com a Lei (art. 14, inciso III); e (iii) incluir no código de conduta aplicável à sua própria administração um dever de silêncio em relação à "informação que possa causar impacto na cotação dos títulos da empresa pública ou da sociedade de economia mista e em suas relações com o mercado ou com consumidores e fornecedores" (art. 14, inciso I).

Por fim, atendendo ao comando do § 1º do artigo 173 da Constituição, a Lei das Estatais disciplinou longamente a contratação de serviços e obras por meio de licitação (arts. 28 a 84) — em um regime mais moderno e simplificado do que aquele então em vigor para a administração pública —, e cuidou da fiscalização pelo Estado e pela sociedade (arts. 85 a 90).

Quanto a este último ponto, a Lei das Estatais deixou claro que a supervisão pelo órgão estatal a que se vincula a empresa "não pode ensejar a redução ou a supressão da autonomia" dos administradores, "nem autoriza a ingerência do supervisor" na gestão (art. 89). Do mesmo modo, as ações dos órgãos de controle, como a CGU e o Tribunal de Contas, "não podem implicar interferência na gestão (...) nem ingerência no exercício de suas competências ou na definição de políticas públicas" (art. 90).

controlador — hipótese com remota possibilidade de aplicação prática —, a desnecessidade de detenção de um percentual mínimo do capital para ajuizar a ação, mesmo sem prestação de caução, e a fixação de um prazo prescricional de seis anos, comparados com os três anos previstos na Lei das S.A. (cf. § 1º e § 2º da Lei 13.303/16). O § 2º do art. 4º também deixa claro que a sociedade de economia mista de capital aberto sujeita-se à supervisão pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), nos termos da Lei 6.385, de 1976.

Disso decorre que os administradores de sociedades de economia mista, além das proteções relativas à sua qualificação e impedimentos (arts. 10 e 17) e à sua independência (art. 15), tiveram protegida, pela Lei das Estatais, sua autonomia de atuação — submetida evidentemente a controle posterior, na forma da Lei das S.A. e das normas aplicáveis à supervisão pública.

As normas da Lei das S.A. relativas aos administradores de sociedades de economia mista com ações negociadas em Bolsa não diferem daquelas aplicáveis aos demais gestores de companhias abertas. Tais normas se baseiam fundamentalmente na chamada *business judgment rule*, segundo a qual os diretores e conselheiros não têm obrigação de acertar, mas sim de cumprir os deveres de diligência e de lealdade aos interesses da companhia, informando-se de forma adequada sobre as decisões que precisam tomar, adotando um processo decisório que permita a discussão apropriada dos temas e analisando os benefícios e riscos da decisão[348].

2. CONFLITOS DE INTERESSE EM ESTATAIS E REMÉDIOS ATUAIS

Em qualquer situação na qual a gestão de um interesse não seja realizada pelo seu titular, pode haver conflito entre os interesses do gestor e do titular. Não é surpresa, por isso, que em uma companhia aberta os interesses da empresa — e portanto do conjunto de seus acionistas — possam colidir, ou ao menos não coincidir inteiramente, com os dos encarregados da gestão da empresa[349].

348. As decisões do administrador deverão, portanto, ser informadas, refletidas e desinteressadas, porque o seu dever de diligência inclui "um comportamento diligente e honesto ... em vista da obtenção" do melhor resultado, mas não o resultado em si mesmo, como ensina Comparato (1978), p. 535. Para uma análise completa sobre os deveres dos administradores de companhias abertas, consultar Adamek (2009).

349. Para uma aprofundada análise dos conflitos de interesses em sociedades anônimas e seu tratamento legal, consultar França (2014).

Esse tipo de conflito de interesses é denominado na literatura internacional como "problema de agência" (*agency problem*), porque opõe os interesses de um titular do direito (*principal*) e um gestor (*agent*)[350]. Daí os mecanismos para lidar com esse conflito serem denominados, pelos economistas, de custos de agência (*agency costs*)[351].

Quando existe acionista controlador, que detenha a maioria do capital[352], o alinhamento entre os interesses desse acionista e os dos acionistas minoritários é mais provável, pois o controlador sofrerá grande parte da perda que a empresa experimentar.

Contudo mesmo nesse cenário podem ocorrer conflitos de interesses. Um exemplo comum é o da aquisição, pela empresa, de ativos em que o acionista controlador detenha participação maior do que a por

350. "Esses conflitos [de interesse] têm o caráter do que os economistas chamam de 'problemas de agência' ou problemas 'principal-agente'", que surgem "sempre que a prosperidade de uma das partes, denominada 'principal', depende de ações tomadas pela outra parte, denominada 'agente'. O problema está em motivar o agente a agir no interesse do principal e em vez de simplesmente no seu próprio interesse" (Hansmann e Kraakman, 2004, p. 21 — tradução livre).

351. "O principal pode limitar as divergências com seu interesse estabelecendo incentivos apropriados para o agente e incorrendo em custos de monitoramento destinados a limitar as atividades anômalas do agente. Além disso, em algumas situações o agente deverá despender recursos (custos de caução) — no original bonding costs — como depósitos em garantia, prêmios de seguro e obrigações de não concorrência" "para garantir que ele não realizará certas ações que prejudicariam o principal ou para assegurar que o principal será compensado se ele o fizer. No entanto, geralmente é impossível para o principal ou o agente a custo zero garantir que o agente tomará as decisões ótimas do ponto de vista do principal. Na maioria das relações de agência, o principal e o agente incorrerão em custos positivos de monitoramento e custos de caução (não pecuniários e pecuniários) e, além disso, haverá alguma divergência entre as decisões do agente e aquelas decisões que maximizariam a prosperidade do principal. O equivalente em dinheiro da redução de prosperidade experimentada pelo principal devido a essa divergência também é um custo da relação de agência, e nos referimos a este último custo como 'perda residual'. Definimos os custos de agência como a soma de: (1) as despesas de monitoramento pelo principal, (2) os custos de caução pelo agente, (3) a perda residual" (Jensen e Meckling, 1976, p. 308 — tradução livre).

352. Maioria do capital total, não apenas do capital votante. Quando há emissão de ações preferenciais sem voto ou de ações com voto plural, o fato de o controlador prevalecer nas decisões das assembleias não assegura seu alinhamento com o interesse da empresa, na qual pode deter participação econômica reduzida.

ele detida na companhia. Nesse caso, o controlador poderia orientar a companhia a adquirir o ativo por preço superior ao seu efetivo valor. A Lei das S.A. lida com esse tema, determinando que o controlador vote no interesse da companhia (art. 116) e considerando ilícito, e sujeito a indenização e punição, o abuso de poder de controle (art. 117).

Já nas companhias com o capital disperso entre milhares de acionistas, em que nenhum deles detém uma parcela majoritária ou mesmo relevante dos votos nas assembleias, ocorre a chamada dissociação entre a propriedade e o controle, e o risco de que os interesses dos gestores prevaleçam sobre o dos acionistas aumenta. Tal risco agrava-se quanto maior for a liberdade de atuação dos administradores, isto é, quanto menos dependerem do voto dos acionistas em assembleia. Na verdade, mesmo quando a assembleia é necessária, o reduzido interesse econômico individual dos acionistas tende a fazer com que não compareçam para votar ou outorguem procurações aos próprios administradores para votarem em seu nome[353].

Lidar com esse tipo de conflito de interesses tem sido um dos principais objetivos do sistema jurídico desde sempre. O direito romano já se preocupava em determinar ao mandatário (procurador) que atuasse no interesse dos mandantes[354]. E as leis aplicáveis às sociedades anônimas no Brasil sempre trataram dessa questão[355].

353. É a observação de Berle e Means, em sua obra clássica sobre o tema publicada originalmente em 1932: "Como seu voto pessoal conta pouco ou nada na assembleia, a menos que possua um bloco muito grande de ações, o acionista está praticamente reduzido à alternativa de não votar ou de delegar seu voto a indivíduos sobre os quais não tem nenhum controle e de cuja escolha não participou". E concluem: "Assim, onde a propriedade está suficientemente subdividida, os administradores podem se tornar um organismo autoperpetuador, mesmo que sua participação na propriedade seja desprezível. Essa forma de controle pode ser adequadamente chamada de 'controle gerencial' (management control)." (Berle e Means, 2007, p. 80-82 — tradução livre).

354. Moreira Alves (2000), p. 170.

355. V. os arts. 82, 120 e 154 do Decreto-Lei 2.627, de 1940, e os arts. 115, 117 e 156 da Lei 6.404, de 1976. A respeito da interpretação das normas da lei anterior, v. Valverde (1953), vol. II, p. 66-68; 314-316, e vol. III, p. 83-85. Para a interpretação da lei atual, v. Campos (2009), p. 1154ss, e França (2014).

Ocorre que, no caso das sociedades de economia mista de capital aberto, o risco de conflito de interesses entre gestores e proprietários é ainda maior, porque acontece em três níveis. Além das duas espécies de conflitos comuns nas companhias abertas em geral — entre os administradores da companhia (agentes) e os acionistas (principais) e entre o acionista controlador que pode impor sua vontade (agente) e os acionistas minoritários (principais) — as companhias estatais experimentam o risco de conflito entre os interesses do agente político que indica os administradores e estabelece os rumos para os negócios da empresa (agente) e os interesses da própria empresa, e portanto dos acionistas (principais).

O problema é que as normas da Lei das S.A. e da Lei das Estatais que buscam mitigar os conflitos de interesses limitam-se ao modelo aplicável às demais sociedades anônimas, o qual não é suficiente para lidar com o conflito de interesses entre agentes políticos e acionistas de empresas estatais.

Ambas as leis utilizam mecanismos de limitação dos poderes dos administradores — mediante a imposição de matérias a serem obrigatoriamente submetidas à assembleia geral de acionistas —, determinam que os gestores atuem no interesse da empresa e impõem a eles a possibilidade de sanção administrativa e indenização, caso se desviem daqueles deveres.

Do mesmo modo, a Lei das S.A. e a Lei das Estatais, além de exigirem do controlador atuação no interesse da companhia, com risco de sanção e de responsabilidade civil, impedem o voto daquele acionista em certas situações e o obrigam à divulgação mais intensa de informações do que aos demais. A Lei das Estatais vai ainda mais longe, limitando mais intensamente a liberdade de escolha dos administradores pelo controlador estatal e impondo a ele o dever de “preservar a independência do Conselho de Administração no exercício de suas funções” (art. 14, inciso II).

Essas normas, entretanto, não tratam diretamente do conflito de interesses. Ademais, elas se dirigem ao acionista controlador da

sociedade de economia mista, que não é o agente político, mas sim a pessoa jurídica de direito público em nome de quem ele toma decisões. Em outras palavras, a indenização pela violação daqueles deveres será paga pela própria pessoa jurídica de direito público que exerce o controle (União, estado, Distrito Federal ou município), e não pelo agente político que oriente indevidamente o voto na assembleia, destitua o administrador que se oponha a seus desejos ou interfira na independência do Conselho de Administração.

O mesmo se diga quanto às sanções administrativas aplicáveis pelo órgão regulador, que a Lei das S.A. e a Lei das Estatais não mandam impor a tais agentes — e que, mesmo se fossem impostas, provavelmente não os impediriam de prosseguir em suas carreiras políticas.

Como vimos na seção anterior, no único momento em que impôs deveres ao agente político, a Lei das Estatais o fez indiretamente, ao mandar incluir no código de conduta aplicável à alta administração (da União, do estado, do Distrito Federal ou do município) o dever de manter sigilo sobre "informação que possa causar impacto na cotação dos títulos da empresa pública ou da sociedade de economia mista e em suas relações com o mercado ou com consumidores e fornecedores" (art. 14, inciso I).

Assim, o eventual descumprimento desse dever, além de não se relacionar com os conflitos de interesse, dará causa apenas a uma admoestação pelos órgãos de controle encarregados da supervisão da aplicação do código conduta, mas não constituirá, ao menos de forma explícita, ato ilícito civil, nem muito menos levará à perda do cargo ou a qualquer sanção mais grave.

Por outro lado, os riscos de queda de cotações ou de danos à imagem, que têm papel relevante no desestímulo a atos abusivos por administradores e controladores de companhias abertas em geral, igualmente não têm impedido os agentes políticos de interferir na gestão de empresas estatais ou demitir administradores que resistam a suas pretensões de intervenção.

É verdade que, tanto quanto os agentes políticos, os controladores privados também podem demitir administradores que discordem de sua visão estratégica ou resistam à prática de atos indevidos em benefício do controlador. A diferença está em que, quando se trata de capital privado, os riscos decorrentes dessa espécie de retaliação são grandes.

Em primeiro lugar, a divulgação dos eventos — desde o voto contrário do administrador no conselho de administração ou na diretoria, caso se chegue a esse ponto, até notícias sobre as causas da substituição — normalmente levará à queda nas cotações das ações. Isso afetará o patrimônio do próprio controlador, o que já pode ser suficiente para inibi-lo. E, em segundo lugar, o ruído atrairá a atenção dos reguladores — notadamente da CVM —, aumentando o risco de sanções administrativas e de condenação em indenização pelos danos causados à companhia, o que também tende a frear o acionista controlador privado.

O mesmo não ocorre com os agentes políticos, responsáveis pelas decisões do acionista controlador público, pelas razões antes expostas: eles não pagarão a indenização, mesmo que ela venha a ser imposta à pessoa jurídica de direito público que controla a empresa, e a repressão dos reguladores não os atinge — [356]e mesmo que viesse

356. As penalidades aplicadas pela Comissão de Valores Mobiliários sempre se restringiram ao ente público controlador e aos administradores da sociedade de economia mista, quando também acusados, não alcançando o agente político. Vejam-se, por exemplo, os processos nº 12/97, julgado em 07/12/2000 (condenados o estado do Mato Grosso do Sul, como controlador da Enersul, e alguns administradores da companhia); nº 11/97, julgado em 18/10/2001 (condenados o estado do Mato Grosso, controlador da Cemat, alguns administradores da companhia e cúmplices pelos atos ilícitos); nº RJ2002/4985, julgado em 08/11/2005 (condenada a União Federal, controladora do Banco do Estado de Goiás); nº RJ2013/6635, julgado em 26/05/2015 (condenada a União Federal, como controladora da Eletrobrás); e nº RJ2012/1131, julgado em 26/05/2015 (condenado o estado de São Paulo, como controlador da Empresa Metropolitana de Águas e Energia). No processo nº 07/03, julgado em 04/07/2007 (condenado o município de São Paulo, como controlador da Anhembi Turismo e Eventos), o prefeito Celso Pitta fora também acusado, mas foi excluído do feito, por decisão unânime do Colegiado, porque "não há fundamento legal para a sua acusação nessa qualidade, no âmbito desta autarquia. Não se pode falar aqui, como é óbvio, de controle indireto

a atingi-los, seria provavelmente indiferente para suas carreiras, que não se desenvolvem no mercado de capitais nem dependem da captação pública de recursos.

3. A PETROBRAS COMO (MAU) EXEMPLO

A corrupção no serviço público sempre foi considerada um dos graves problemas brasileiros. As empresas estatais e os fundos de pensão de seus empregados sempre foram tristes protagonistas desses eventos.

Diversas iniciativas legislativas foram adotadas para combater a persistente corrupção brasileira, quase sempre como resposta a escândalos. A Lei 8.249, de 1992 (a Lei da Improbidade Administrativa) e a Lei 12.846, de 2013 (a Lei Anticorrupção) são exemplos da tentativa de reação a desvios de servidores públicos e seus cúmplices, por meio de uma melhor tipificação de condutas e da imposição de sanções mais severas.

Além do combate direto à corrupção, muitas normas destinam-se a enfrentá-la indiretamente. É o caso das regras legais relativas às licitações públicas — vistas anteriormente, que também constam, como modificações, da Lei das Estatais —, com o propósito de assegurar maior competição e melhor formação dos preços nos contratos para fornecimento de produtos e serviços prestados.

A Petrobras é uma das maiores companhias brasileiras. Tratando-se de sociedade de economia mista de capital aberto, dividido em ações

---

da Companhia pelo Prefeito. Tampouco se pode acusar o representante legal do controlador, nessa condição, por exercício abusivo do poder de controle, pois quem exerce o controle é o Município, e não quem o representa". Em um caso que não envolvia acusação de abuso de poder de controle, mas sim de descumprimento do dever de sigilo sobre um fato relevante atinente aos negócios da Nossa Caixa S.A., sociedade de economia mista então controlada pelo estado de São Paulo, a CVM aceitou proposta de extinção do processo por termo compromisso, formulada por Claudio Lembo, ex-governador (Processo nº RJ2007/11305, examinado em 05/06/2008). Como antes referido, o dever de sigilo de agente político é atualmente tratado pela Lei 13.303, de 2016, mas apenas para determinar sua inclusão nos códigos de conduta das altas administrações.

ordinárias e preferenciais sem voto, é controlada pela União Federal, que detém pouco mais de 50% do capital votante, e cerca de 37% do capital total.

Com essa composição de capital, e sendo regida pela Lei das S.A., a Petrobras faz parte daquele grupo de empresas antes referido, em que existe um acionista controlador com participação relevante no capital total, o qual, por isso, deveria ter seus interesses bastante alinhados aos da companhia na maior parte das deliberações.

Apesar disso, a Petrobras envolveu-se com frequências em acusações de más práticas corporativas, em prejuízo da própria companhia, e por vezes de condutas ilícitas ligadas à corrupção. Vale revisitar alguns episódios mais recentes.

Em 2009 o governo federal anunciou um expressivo plano de capitalização da Petrobras, destinado a financiar a exploração das reservas de petróleo da área marítima conhecida como pré-sal. Como a União Federal não teria recursos para subscrever as novas ações, criou-se um mecanismo pelo qual ela cederia onerosamente à Petrobras o direito a 5 bilhões de barris de petróleo, a serem extraídos daquelas reservas nos anos seguintes.

A cessão do direito aos barris de petróleo seria paga pela Petrobras em títulos públicos, viabilizando o aporte de recursos pela controladora. Já os demais acionistas deveriam subscrever o aumento de capital em dinheiro, que seria usado para reduzir o endividamento da companhia, e na própria exploração das reservas.

O conflito de interesses sobre o valor presente dos barris a serem extraídos no futuro era evidente. Quanto maior fosse aquele valor, mais ações a União receberia. A controladora (agente) tomaria a decisão em nome dos demais acionistas (principais), embora seus interesses fossem contrários.

Essa modalidade de conflito de interesses é comum na vida das companhias em geral, e por isso mesmo a Lei das S.A. a enfrenta de algumas formas, entre elas pelo impedimento do voto dos acionistas

na avaliação dos bens que aportarem ao patrimônio da empresa — no caso, o direito aos barris de petróleo[357]. Ocorre que o aumento de capital foi estruturado de modo a afastar aquele mecanismo da Lei das S.A. desenhado para lidar com o conflito.

À época, foi criado um comitê independente, formado inclusive por representantes dos acionistas minoritários no Conselho de Administração, que aprovou os termos da cessão onerosa dos barris, instrumentalizada em uma compra, e não como aumento de capital em bens, mas que serviu para a União Federal liberar os recursos necessários à subscrição do aumento de capital.

Os acionistas minoritários e demais agentes de mercado, por sua vez, sempre mais atentos aos rendimentos de curto prazo que à defesa de princípios, aderiram maciçamente à operação. A oferta pública das ações restantes, liquidada no segundo semestre de 2010, foi um absoluto sucesso, no valor de cerca de 70 bilhões de dólares, na maior capitalização já realizada nos mercados mundiais. Esse sucesso, e a pouca reação de acionistas minoritários, ofuscou a estratégia utilizada para impedir a incidência dos mecanismos legais de proteção da minoria.

Pouco tempo depois, com a queda da cotação do petróleo, os resultados para os acionistas que subscreveram o aumento de capital já não eram bons. Foi quando eclodiu, em 2014, no âmbito da Operação Lava Jato, a revelação de um sofisticado esquema de desvio de recursos da Petrobras, que desnudou a inviabilidade de diversos dos investimentos da companhia e levou a enorme perda de valor da Petrobras.

Segundo as confissões, os corruptores destinaram uma parte dos recursos obtidos com o sobrepreço das obras e serviços vendidos à Petrobras aos administradores indicados pela União Federal e outra, maior, ao financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais. Em outras palavras, a contrapartida passou a incluir não apenas a propina ao

357. Art. 115, § 1º, da Lei 6.404/76.

agente público ou ao administrador da estatal, mas também o financiamento eleitoral de quem indicara tais agentes.

Os administradores das empresas e os corruptores que confessadamente participaram das fraudes foram condenados, criminal e administrativamente. Mas os agentes políticos, inicialmente condenados, têm conseguido adiar seu julgamento final pelo judiciário. Os demais administradores, que não tinham envolvimento no esquema, têm sido absolvidos, inclusive porque os desvios dos valores justos das obras e serviços eram percentualmente baixos — ainda que em vultosos montantes, por conta da envergadura dos empreendimentos —, e por isso de impossível detecção.

Além do cometimento de atos ilegais, a experiência da Petrobras também tem demonstrado outra faceta dos conflitos entre os interesses dos agentes políticos com os da própria empresa — e em consequência de seus acionistas, inclusive a União Federal. Trata-se da interferência dos políticos na atuação dos administradores da companhia, em especial quanto à fixação do preço dos combustíveis pela Petrobras.

Aquela interferência ocorreu no Brasil em quase todos os governos, acima de tudo pela repercussão do preço dos combustíveis sobre a inflação. Mais recentemente, quando se buscou a equalização com o preço internacional para evitar a interferência política, a reação de caminhoneiros à alta do preço do diesel, em 2018, causou uma greve que paralisou o transporte rodoviário no país e, em 2021, a destituição do presidente da Petrobras.

Esse conjunto de eventos relativos à Petrobras é indicativo, em primeiro lugar, da dificuldade de fazer cumprir, nas empresas estatais, as normas legais destinadas a lidar com conflitos de interesse. A estruturação de operações societárias mais sofisticadas pode afastar a incidência das regras ordinárias de proteção, e é quase sempre inviável fazer com que a estrutura alternativa seja submetida ao regime jurídico da opção evitada, pois muitas razões legítimas podem justificar, ou ser alegadas para justificar, a forma utilizada.

Mesmo assim, quando se trata de uma empresa que tem apenas acionistas privados, os danos patrimoniais e de imagem causados ao controlador pela discussão pública da legitimidade da operação, assim como os riscos pessoais de punição aos administradores — havendo ou não acionista controlador —, muitas vezes são suficientes para interromper o negócio ou ao menos levar à revisão de seus termos.

Já nas empresas estatais, o fato de que os agentes políticos não sofrem repercussões econômicas nem sanções, caso atuem em conflito com os interesses da empresa — mesmo quando prejudicam o próprio acionista público —, pode levar, e com frequência leva, a uma atuação tão somente determinada pelo efeito político buscado por quem toma a decisão.

Em segundo lugar, os eventos da Petrobras também revelam a dificuldade de impedir que os agentes políticos interfiram na administração motivados por razões dissociadas do interesse da empresa. Nesse caso, soma-se à inexistência de sanções e riscos pessoais a própria lei, que permite que o interesse da sociedade de economia mista ceda ao "interesse público que justificou sua criação", cujos limites são quase sempre difíceis de identificar.

4. PROPOSTAS DE EVOLUÇÃO

Para lidar com os problemas apontados, o caminho ideal seria, evidentemente, que a população percebesse o uso político das empresas estatais como um fato negativo e elegesse representantes que, no seu próprio benefício eleitoral, se comprometessem a respeitar o interesse da empresa e do acionista público, quando da indicação de administradores, e a respeitar a independência da gestão da companhia.

O tema, contudo, tem pouquíssimo apelo eleitoral, além de desafiar outro conflito de interesses: o da população que se percebe diretamente beneficiada por medidas demagógicas de intervenção pelos agentes políticos na gestão das estatais — como o congelamento de preço de combustíveis — e não consegue perceber a relevância,

para sua própria vida, da defesa do interesse do patrimônio da sociedade de economia mista, que tem acionistas privados, muitos deles estrangeiros.

Para que não se dependa exclusivamente da postura correta dos agentes políticos da vez, é preciso, portanto, adotar medidas que incentivem a administração com qualidade das companhias abertas estatais e a correta gestão dos conflitos de interesse que surgirem em suas atividades e que sejam eficazes para constranger os políticos a não interferir em sua gestão.

Em dezembro de 2020 a OCDE tornou público o *Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises* relativo ao Brasil. Embora elogiando a promulgação da Lei das Estatais, o relatório sugere a adoção de medidas de curto e médio prazo para a melhoria da governança das estatais brasileiras[358].

No curto prazo as sugestões incluem a criação de uma política de gestão das participações estatais nas empresas, incluindo maior clareza na justificação para que o Estado seja acionista de uma companhia, e o fortalecimento dos conselhos de administração, inclusive quanto às regras para sua eleição.

Como vimos, a Lei das Estatais buscou tratar das questões relativas à indicação dos administradores, seja ao estabelecer requisitos mínimos de qualificação dos apontados, seja ao criar impedimentos à eleição de pessoas nas quais enxergou risco de excessiva vinculação com os agentes políticos responsáveis pela indicação, por seu histórico profissional, por sua posição em órgãos de governo e ainda por ligações de parentesco ou afinidade.

Além disso, a Lei das Estatais restringiu, pela primeira vez, a própria atuação do agente político, ao determinar que os códigos de conduta da alta administração tratassem do dever de sigilo sobre temas que possam causar impacto no mercado. Contudo essa providência é

358. OECD (2020).

limitada em seu escopo — que não alcança as hipóteses de intervenção indevida na administração nem no exercício do poder de voto do acionista público — e insuficiente quanto às suas consequências, pois resulta apenas na aplicação de sanções brandas.

Diante disso, e em linha com as recomendações da OCDE, parece-nos que seria possível evoluir no tratamento dos conflitos de interesse de duas maneiras. Em primeiro lugar, revogando-se a ressalva ao interesse público que justificou a criação da sociedade de economia mista de capital aberto, ficando seus administradores e o acionista controlador obrigados a perseguir o interesse da empresa, exclusivamente.

Essa alteração é inteiramente compatível com o regime jurídico desenhado pela Constituição Federal, o qual, como vimos, considera que a atuação no mercado com pessoa jurídica de direito privado, sem privilégios de qualquer espécie, é da essência das estatais. O interesse público referido pela Constituição, que permite a criação da sociedade de economia mista, deve necessariamente ser compatível com a finalidade lucrativa. Não sendo esse o caso, o caminho deve ser o da criação de uma empresa pública, na qual não existe apelo à poupança popular.

Por outro lado, se o poder público não detiver o capital necessário para desenvolver sozinho a empreitada e precisar recorrer ao capital privado, captando poupança popular, deve ficar obrigado a remunerar esse investimento, como qualquer empresa.

Entretanto, essa alteração legislativa deveria ser acompanhada de outras, que produzissem o efeito de impedir, ou ao menos limitar mais intensamente, a possibilidade de intervenção do agente político sobre a administração das sociedades de economia mista de capital aberto.

No campo das nomeações e demissões de conselheiros de administração e principais executivos, uma alternativa seria condicioná-las ao exame por um órgão de Estado, e não de governo. Tal órgão poderia, por exemplo, ser formado por uma combinação de servidores públicos de carreira e profissionais gabaritados da iniciativa privada, todos com mandatos alternados e que não coincidissem com os mandatos

dos agentes políticos, e sem possibilidade de recondução. A esse órgão caberia examinar o currículo dos indicados e as razões para sua demissão, antes que as indicações ou afastamentos pelo agente político fossem considerados eficazes[359].

Já no campo da responsabilidade em razão da interferência indevida pelo agente político, um caminho seria o de tipificar claramente, na Lei de Improbidade Administrativa, a conduta de ingerência ilícita na autonomia dos Conselhos de Administração de sociedades de economia mista de capital aberto, com as consequências de indenização pessoal e de perda de direitos políticos ali previstas.

Alterações como essas poderiam contribuir para incentivar as administrações das sociedades de economia mista a dedicarem-se a obter resultados para as companhias, assegurando aos administradores tranquilidade para realizar a finalidade empresarial que constitui a própria razão da existência daquelas sociedades e servindo de desestímulo a intervenções pelos agentes políticos em conflito com os interesses da sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADAMEK, M.V. V.. **Responsabilidade civil dos administradores de S/A e ações correlatas**. São Paulo: Saraiva, 2009.

ARAGÃO, A. S. de. **Empresas estatais. O regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista**. Rio de Janeiro: Forense, 2018, 2ª ed.

359. Pinto Junior (2013, p. 438) relata experiência desenvolvida pelo estado de São Paulo, visando ao efeito oposto, ou seja, o de levar os conselheiros de administração a votar no sentido determinado pelo agente político, evitando-se a necessidade de substituição do conselheiro que discordasse. O estado incumbiu um órgão específico, o Conselho de Defesa dos Capitais do Estado (Codec), do "relacionamento com os conselheiros de administração das companhias controladas", prevendo-se a assinatura, por estes, de um termo de compromisso, pelo qual "o conselheiro obrigava-se a votar em relação a determinadas matérias seguindo as instruções do Codec". Ainda segundo o autor, a "medida gerou grande inconformismo por parte de alguns setores governamentais, que visualizaram aí a tentativa de cercear a liberdade dos conselheiros de formular juízos discricionários sobre a condução dos negócios sociais".

BERLE, A.; MEANS, G. C. **The modern corporation and private Property**. New Brunswick : Transaction Publishers. 2007, 9ª ed.

BRASIL. Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest). **Boletim das empresas estatais federais (dez. 2020)**. Brasília: Sest/ME, 2021, vol. 16.

BRANDEIS, L. D. **Other people's money and how the bankers use it**. Nova York: Frederick A. Stokes Company, 1914.

CAMPOS, L. A. de S. Seção V. Deveres e Responsabilidades dos Administradores. In: LAMY FILHO, Alfredo e BULHÕES PEDREIRA, José Luiz (coord.). **Direito das companhias**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, vol. I.

COMPARATO, F. K. Obrigações de meios, de resultado e de garantia. In: **Ensaios e pareceres de direito empresarial**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1978.

HANSMANN, H.; KRAAKMAN, R.. Agency problems and legal strategies. In: KRAAKMAN, Reinier et al. (Coord). **The anatomy of corporate law. A comparative and functional approach**. Oxford: Oxford University Press. 2004.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006.

MENDES, G. Aspectos Constitucionais do regime jurídico das empresas estatais. In: NORONHA, João Otávio, FRAZÃO, Ana e MESQUITA, Daniel Augusto (Org.). **Estatuto jurídico das estatais. Análise da Lei nº 13.303/2016**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MOREIRA ALVES, J. C. **Direito romano**. Rio de Janeiro: Forense, 2000, vol. II. 6ª ed.

OECD **Review of the corporate governance of state-owned enterprises**: Brasil, 2020. Disponível em: http://www.oecd.org/corporate/soe-review-brazil.htm.

PINTO JUNIOR, M. E. **Empresa estatal. Função econômica e dilemas societários**. São Paulo: Atlas, 2013, 2ª ed.

SCALZILLI, J. P.; SPINELLI, L. F.; TELLECHEA, R. **Recuperação de empresas e falência: teoria e prática na lei 11.101/2005**. São Paulo: Almedina, 2018.

VALVERDE, T. de M. **Sociedades por ações (comentários ao decreto-lei 2.627, de 26 de setembro de 1940)**. Rio de Janeiro: Forense, 1953 2ª ed., vols. II e III.

CAPÍTULO 18

POLÍTICAS DE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Simon Schwartzman

INTRODUÇÃO

O ensino superior, que no passado era acessível somente a um número muito limitado de pessoas, começou a se expandir rapidamente em todo o mundo sobretudo a partir da Segunda Guerra Mundial, alterando profundamente a maneira pela qual as instituições de ensino são organizadas e administradas, como se financiam e se relacionam com os governos, bem como os conteúdos dos cursos e as características dos estudantes. A estimativa é que, em 1900, havia cerca de 500 mil estudantes de nível superior em todo o mundo; em 2000, cerca de 100 milhões; e em 2019, segundo o Instituto de Estatística da Unesco, 389 milhões[360].

O Brasil também acompanhou esse processo, ainda que com atraso. Em 1960, tínhamos cerca de 60 mil estudantes. A partir daí, o sistema cresceu vertiginosamente, sobretudo no século 21, e chegou aos atuais cerca de 10 milhões, dos quais 8,6 milhões em cursos de graduação, em torno de 400 mil em cursos de mestrado e doutorado *stricto sensu* e mais 1 milhão em cursos de especialização[361]. O obje-

360. Schofer e Meyer (2005), Schwartzman (2015).

361. Dados do Censo da Educação Superior para cursos de graduação, da Plataforma Sucupira (Capes) para a pós-graduação e da Pnad contínua para cursos de especialização.

tivo deste capítulo é examinar como essa expansão se deu, a partir do marco legal estabelecido desde a década de 1960 e dos incentivos e mecanismos de financiamento do governo federal nos últimos 20 anos. Argumentamos que o país não criou um marco legal e regulatório adequado para um sistema de educação superior de massas e que os incentivos financeiros, além de projetarem um crescimento insustentável de custos, geraram grandes ineficiências, sem proporcionar a formação de capital humano na escala que seria desejável para o país, bem como frustrando as expectativas de milhões de pessoas.

2. DA EDUCAÇÃO SUPERIOR DE ELITE À EDUCAÇÃO SUPERIOR DE MASSAS

Esta expansão tem sido interpretada, na literatura especializada, a partir dos trabalhos pioneiros de Martin Trow sobre a transição entre três estágios distintos: a educação superior de elite, de massas e universal[362]. As principais referências para Trow são Estados Unidos, Inglaterra e Europa Ocidental, mas são processos que ocorrem de forma mais ou menos semelhante nos diversos países.

O primeiro estágio, da educação superior de elite, é quando o número de estudantes desse nível não chega a 15% do grupo de idade relevante (tipicamente entre 18 e 22-23 anos); o segundo, de educação superior de massas, quando atinge entre 16 e 50% do grupo de idade; e o terceiro, de educação superior universal, ao atingir 50% ou mais do grupo de referência.

A educação superior de elite é percebida como um privilégio para um pequeno grupo de pessoas, sobretudo por causa de sua origem social. A expectativa sobre a educação superior, nesse estágio, é que ela ajude a formar a mente e o caráter dos estudantes, preparando-os para papéis sociais de elite, incluindo o exercício das profissões liberais

362. Trow (1972 e 2007).

clássicas, como o direito, a medicina e a engenharia. O currículo escolar é fortemente estruturado nos termos das concepções vigentes sobre a formação acadêmica ou profissional. Os estudantes, sobretudo homens, entram na educação superior logo que terminam o ensino médio e permanecem aí até se formar. O estudo se dá em universidades relativamente homogêneas, administradas de forma autônoma por seus professores, que compartem certos consensos sobre a cultura universitária, e os estudantes são selecionados por mérito acadêmico. As políticas públicas se limitam a financiar as universidades e garantir os privilégios profissionais dos formados, regulando o exercício das profissões de modo a barrar a entrada dos não diplomados ou de profissionais estrangeiros, garantindo reserva de mercado e remunerações mais altas aos graduados.

No segundo estágio, da educação superior de massas, ela passa a ser percebida como um direito de todas as pessoas que cumpram determinadas qualificações. Há ênfase maior na capacitação para o desempenho de atividades profissionais que exigem maior qualificação técnica. O currículo tende a ser mais modular e mais flexível. Muitos estudantes ingressam no ensino superior mais velhos, muitos trabalham enquanto estudam e nem todos terminam os cursos. As instituições costumam ser mais heterogêneas, tanto entre si como internamente. A administração é normalmente feita por ex-professores que se transformam em administradores e por funcionários, e os processos de decisão internos passam a ser influenciados por grupos de interesse formados por alunos, funcionários e associações profissionais do setor privado e de agências governamentais. Os padrões acadêmicos variam conforme as instituições e as áreas de estudo e os estudantes são admitidos por uma combinação de critérios meritocráticos e políticas compensatórias que buscam aumentar a igualdade de oportunidades. Surgem novos tipos de instituições, sobretudo privadas, com e sem fins lucrativos. As políticas públicas passam a incluir considerações sobre investimentos em recursos humanos, ciência e tecnologia e equidade de

acesso. Há uma preocupação crescente com os custos, a avaliação da qualidade e a relevância da educação recebida, bem como com a regulação do mercado público e privado de oferta de cursos e títulos.

No terceiro estágio, o da educação superior universal, que ocorre quando mais da metade da população é coberta, ela passa a ser vista como direito de uma parte muito maior da população. Aumenta a diversidade de instituições, de critérios de qualidade e de estudantes. Os critérios de avaliação passam a ser menos acadêmicos e mais práticos, em termos de valor adicionado e acesso ao mercado de trabalho. A administração passa a ser mais profissional e se aproxima à lógica do setor privado. As questões de acesso incorporam cada vez mais critérios sociais de etnia e classe social. A autonomia acadêmica e os privilégios especiais dos universitários começam a ser questionados, e a autossuficiência das instituições é reduzida pela interferência crescente de agências governamentais.

Este modelo interpretativo, necessariamente simplificado, deixa de fora coisas muito importantes, como a regulação do mercado de trabalho das pessoas de formação universitária e toda a questão do financiamento, assim como o problema do peso relativo do setor público e do privado na educação superior. No entanto, é suficiente para evidenciar a profunda transformação que ocorre na educação superior quando ela se expande e a necessidade de tomar essas transformações em consideração quando se pensa nas políticas públicas para o setor.

3. DINÂMICA E POLÍTICAS DE EXPANSÃO

A expansão do ensino superior faz parte do amplo processo de urbanização e modernização econômica que ocorre em quase todos os países, com o crescimento da indústria, dos serviços e do setor público. A explicação mais usual para esse crescimento é que ele responde às necessidades de formação de recursos humanos com alta capacitação requerida pelas sociedades modernas, o que seria observável pelos

rendimentos mais altos de pessoas mais educadas em relação às demais[363]. No Brasil, em 2001, quando a expansão se intensifica, a renda média de pessoas com nível superior era 3,5 vezes maior do que a de pessoas com educação média. Em 2019 a proporção havia caído para 2,2[364], ainda suficientemente alta para justificar uma corrida por títulos universitários, na qual muitos ficam pelo caminho.

A essa interpretação da educação em termos de capital humano se contrapõe uma outra segundo a qual a educação é um "bem posicional" em que as pessoas buscam credenciais que permitam a elas conquistar ou permanecer em posições sociais de alto prestígio e renda, em detrimento das demais[365]. As credenciais não seriam somente mecanismos de sinalização das qualificações dos formados, no sentido proposto por Michael Spence[366], mas títulos que garantiriam determinados direitos e privilégios em desfavor dos que não os têm. No Brasil esses direitos e privilégios incluem, por exemplo, a obrigatoriedade de contratar filósofos para dar aulas no ensino médio, de empregar farmacêuticos em todas as farmácias, da presença de advogados em quase todos os atos legais, bem como de pisos salariais de agrônomos, contadores, arquitetos e outras profissões definidos em lei. Além disso, existem preferências e expectativas salariais informais no mercado de trabalho associadas a títulos universitários e aquelas que ocorrem em relação a gênero e etnia.

Em uma sociedade hipotética em que a disponibilidade e as características do mercado de trabalho se mantenham estáticas, a competição por credenciais cada vez mais altas leva a custos públicos e privados crescentes, sem que isso resulte em mais capacidade produtiva dos estudantes, equidade ou crescimento econômico. No mundo

363. Becker (1962), Schultz (1961).

364. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio, diversos anos.

365. Caplan (2018); Collins (1979); Wolf (2002)

366. Spence (1978).

real, o quanto a educação desempenha uma ou outra destas funções (formação de recursos humanos ou vantagens posicionais), ou uma combinação delas, é uma questão empírica, que varia conforme as características e a dinâmica da economia, da regulação do mercado de trabalho e dos diferentes níveis e tipos de curso.

4. O VIÉS ACADÊMICO

Um fenômeno importante associado à expansão da educação superior é o que os especialistas denominam *academic drift*, que pode ser traduzido por viés acadêmico, que é a tendência que as instituições de ensino superior têm de copiar padrões organizacionais e institucionais das instituições universitárias. O termo também tem sido usado para descrever a preferência que ocorre no ensino médio pelos currículos mais tradicionais, de cunho acadêmico, em vez daqueles mais práticos e aplicados[367]. Essa tendência se explica pelo alto prestígio das carreiras e instituições universitárias mais tradicionais e pelos benefícios materiais e simbólicos que seus alunos obtêm e todos tratam de emular. Quando o viés acadêmico predomina, todos os cursos superiores recebem a denominação de universitários e todos os títulos proporcionados pelas instituições de ensino superior são considerados equivalentes.

Os rankings nacionais e internacionais de universidades, incluindo os do sistema de avaliação do ensino superior adotado no Brasil, no qual todas as instituições são alinhadas em um mesmo contínuo, reforçam essa tendência. Prevalece o pressuposto de que todos jogam na mesma divisão, o que, na prática, acentua a desigualdade, pois poucas instituições e poucas pessoas conseguem efetivamente chegar nos níveis mais altos de prestígio, reconhecimento e renda. A alternativa é

367. Entre outros, v. Harwood (2010), Jaquette (2013), Neave (1979), Schwartzman (2011).

desenvolver sistemas diferenciados, em que, ao lado das instituições e carreiras mais acadêmicas e de maior prestígio, se criam modalidades de formação mais simples, práticas, voltadas mais diretamente ao mercado de trabalho, que podem proporcionar maior empregabilidade e renda para o grande número de pessoas que acabam sendo excluídas na competição pelas posições de maior prestígio.

Tanto nos Estados Unidos, que foi o primeiro país a desenvolver um sistema de educação superior de massas, quanto na Europa e Ásia, predominam sistemas diferenciados, que já se manifestam a partir do ensino médio. Nos Estados Unidos a diferenciação foi feita, ainda no século 19, pelos *Morrill Land-Grants Acts* do final do século 19, estatutos que moldaram as condições financeiras para a criação de uma rede de colégios estaduais voltados para a educação prática em agricultura e artes mecânicas, bem como mais adiante, a partir sobretudo da Segunda Guerra, de um grande sistema de escolas comunitárias municipais, para cursos curtos e em grande parte orientados à formação prática para o mercado de trabalho[368]. Na Europa, a opção foi criar uma rede paralela de escolas técnicas de nível médio, pós-médio e superior, tanto quanto possível orientadas para atender à demanda de mão de obra mais qualificada da economia. Os países asiáticos, em geral, seguiram o modelo europeu.

5. EQUIDADE E DIFERENCIAÇÃO

Existe uma importante controvérsia na literatura sobre as vantagens e desvantagens relativas de sistemas mais diferenciados ou homogêneos. A Alemanha, cujo sistema educacional já começa a diferenciar os estudantes pouco depois dos 10 anos de idade, encaminhando-os a escolas mais acadêmicas ou de formação mais prática, é mencionada tanto como exemplo de uma sociedade que discrimina cidadãos por

368. Geiger 2017; Witt 1994.

critérios aparentemente meritocráticos, mas que ocultam na prática diferenças de classe, quanto como o país com um dos melhores sistemas de educação profissional do mundo, garantindo um alto nível de empregabilidade e qualificação profissional a toda a sua população. O consenso parece ser que a educação fundamental deve ser tão ampla e homogênea quanto possível, garantindo a igualdade de oportunidades para todos, mas que a partir do ensino médio já é necessário oferecer alternativas de formação que tomem em conta as diferenças de interesse, preferência e competência que existem na população, e adequadas aos diversos níveis de necessidade do mercado de trabalho. A evidência é que a desigualdade social tende a ser menor em países com sistemas educacionais mais diferenciados[369].

Em contraste com Estados Unidos e Europa, em quase toda a América Latina, o aumento da demanda por educação superior nos centros urbanos, iniciada em muitos países antes do Brasil, foi atendido pela liberação do acesso às universidades a todos que conseguiam completar o ensino médio. Esse modelo igualitário na entrada veio associado ao fechamento na saída, já que só pequena fração dos estudantes consegue se formar, sobretudo nas profissões mais competitivas. Uma das consequências desse modelo, cuja origem é associada ao Movimento de Reforma ocorrido na Universidade de Córdoba, Argentina, em 1908, foi a forte politização das universidades públicas, com o predomínio de critérios políticos e partidários, mais que acadêmicos ou profissionais, na condução de suas atividades. Esse modelo não era incompatível com a existência de alguns departamentos e centros de excelência em lugares como a Universidade de Buenos Aires ou a Universidade Nacional do México, mas são geralmente ilhas de qualidade em instituições disfuncionais[370].

369. Shavit e Müller (2006), Busemeyer e Thelen (2015), Hanushek et al. (2011) e Solga (2014).

370. Brunner (2014) e Schwartzman (1996).

6. FINANCIAMENTO

Com a expansão do ensino superior, coloca-se a questão de seu financiamento, que passa a ser importante na medida em que o número de estudantes aumenta e as instituições se tornam mais complexas. Há um consenso bastante generalizado de que a educação infantil e básica deve ser subsidiada, na medida em que isto se torne necessário para garantir a igualdade de oportunidades e elevar o nível de capacitação de toda a população. Já o financiamento público da educação superior é mais controverso. Os países da Europa Ocidental são os únicos, ou quase únicos, que proporcionam educação superior gratuita[371]. Na América Latina, incluindo o Brasil, a educação em instituições públicas tende a ser gratuita mesmo para estudantes em condições de pagá-la. Por outro lado, em nenhum país a educação superior existe sem financiamento público (mesmo quando os alunos pagam pelo ensino), predominando diferentes combinações de educação pública e privada e incentivos para que as instituições, públicas ou privadas, busquem recursos próprios.

Na perspectiva do ensino superior como formador de recursos humanos, os gastos públicos em educação seriam um investimento que se justificaria sempre, pois redundaria em maior produtividade e renda a toda a economia. Esta é uma interpretação fortemente favorecida pelos estudantes, suas famílias e pessoas que trabalham no setor educacional, tanto público quanto privado. Na perspectiva oposta, de ensino superior como provedor de "bem posicional", os investimentos públicos seriam simplesmente um subsídio a grupos privilegiados que conseguem se beneficiar das vantagens das credenciais educativas que obtêm e por isso deveriam cobrir seus próprios custos.

Na prática, uma vez que se decida por gastar com o ensino superior, as políticas públicas precisam se esforçar para que haja efetiva formação de recursos humanos, fornecendo externalidades para a sociedade,

371. Johnstone e Marcucci (2010).

e a criação de igualdade de oportunidades. Não faz sentido subsidiar a mera competição por diplomas, nem estimular a demanda por carreiras altamente seletivas que poucos conseguem completar. A busca de equidade não pode se limitar a facilitar o acesso aos cursos, mas deve incluir também apoio para que os que chegam ao ensino superior com dificuldades possam conseguir bons resultados e currículos adequados para públicos com diferentes níveis de formação. Ainda do ponto de vista da equidade, o critério de financiamento não deve ser aquele de o estudante estar matriculado em uma instituição pública ou privada, e sim o de saber se ele necessita de apoio e tem condições de se capacitar. Como a renda futura das pessoas com educação superior tende a ser relativamente alta, uma forma adequada de financiamento são os créditos estudantis de longo prazo e associados à renda futura dos estudantes, como acontece na Austrália[372] e, mais recentemente, no caso do Fies brasileiro. Além do apoio aos estudantes, é importante financiar instituições de bom desempenho, condicionado à expectativa de resultados específicos em pesquisa, qualificação profissional, equidade, etc., ou como investimentos destinados ao desenvolvimento da educação superior em regiões específicas[373].

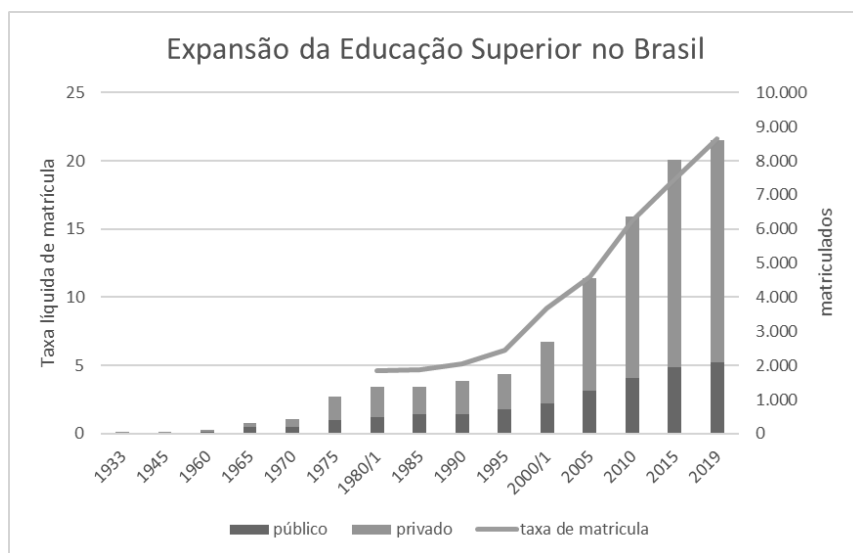
7. A EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E SUAS CARACTERÍSTICAS

A Figura 1 mostra a expansão de longo prazo da educação superior no Brasil. O que se observa é um sistema extremamente diminuto até a década de 60, um crescimento significativo na década de 70, estagnação nas décadas de 1980 e 1990, e uma aceleração a partir do ano 2000. A taxa de matrícula, líquida (eixo da esquerda), foi calculada como a proporção de jovens entre 18 e 22 anos que estão matriculados

372. Chapman e Nascimento (2017).

373. Pinheiro et al. (2012).

no ensino superior. A taxa bruta, que compara o número total de matrículas com a faixa etária de referência, é significativamente maior, porque grande parte dos estudantes de nível superior no Brasil é mais velha. Assim, em 2019, 47,5% dos alunos matriculados tinham mais de 22 anos e a taxa bruta de matrícula era de 49,4%, comparado com a taxa líquida de 21,5%.

Figura 1: Expansão da educação superior no Brasil

Fonte: Censo da Educação Superior, diversos anos, para matriculados; e PNAD, diversos anos, para taxas de matrícula.

Nos termos da classificação de Trow, portanto, a educação superior brasileira só se transforma em educação de massas a partir de 2010, quando a taxa líquida de matrícula chega a 15,6%. No entanto, para um país como o Brasil, que só conseguiu universalizar o acesso à educação primária na década de 1990 e, em 2019, tinha 30% de sua população de 25 anos ainda sem completar o ensino médio, a comparação não deve ser feita com a população total, mas com a população urbana mais educada. Nos grandes centros urbanos, é possível dizer que a transição da educação superior de elites para a de massas começa

a ocorrer a partir da expansão dos anos 1960 e o processo de universalização — o terceiro estágio desse processo — começa a ganhar forma a partir de 2000.

8. O MODELO BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

Para entender as características dessa expansão, é necessário considerar a maneira pela qual o sistema brasileiro de educação superior se formou e vem evoluindo. O Brasil nunca teve universidades de elite no estilo anglo-saxão, com *colleges* residenciais destinados à formação cultural e moral de suas elites. Aqui, desde que as primeiras faculdades foram estabelecidas, no início do século 19, o modelo seguido foi o das escolas para as profissões liberais tradicionais, como o direito, a medicina e engenharia. Era uma educação de elite, no sentido de que o acesso limitava-se aos filhos das poucas famílias com mais recursos cujos pais já ocupavam posições importantes no governo ou no setor privado.

Os cursos eram ministrados por profissionais estabelecidos que lecionavam como atividade adicional, ou honorária, e as principais funções das faculdades eram as relações pessoais que se estabeleciam e a iniciação dos jovens nas profissões e atividades econômicas e político-administrativas dos pais. Os custos eram baixos e a principal política pública tinha a ver com a regulamentação dos privilégios profissionais dos diplomados, protegendo-os da concorrência de pessoas com formação prática, como os rábulas, mestres de obras e parteiras, o que implicava também colocar limites à expansão das matrículas e à fundação instituições de ensino[374].

Esse sistema começa a mudar com a criação da Universidade de São Paulo, em 1934, que pela primeira vez cria um núcleo de professores pesquisadores na Faculdade de Filosofia, mas só se altera mais

374. Coelho (1999).

profundamente com o surgimento da rede de universidades federais, a partir da década de 1940, e sobretudo com a reforma universitária de 1968, que foi uma tentativa de implantar o modelo norte-americano da universidade de pesquisa, com cursos de pós-graduação funcionando como um nível adicional de formação superposto aos cursos profissionais.

No Brasil, a reforma de 1968 teve dois impulsionadores, o Ministério da Educação, principalmente pela atuação do então Conselho Federal de Educação, e o Ministério do Planejamento, em especial pela atuação da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep). Para os educadores, o objetivo era criar uma universidade de alto padrão que pudesse implementar o princípio da integração do ensino e da pesquisa, constituído por um corpo de professores com formação de doutorado. Para os economistas e técnicos da Finep, o objetivo era desenvolver no país capacidade de pesquisa e aplicação de ciência e tecnologia, em particular nas áreas de engenharia, agricultura e saúde.

A reforma de 1968 teve como consequência o aumento significativo do número de professores universitários com título de doutor, além da criação de um setor de pós-graduação e pesquisa bem maior e mais estruturado do que em outros países da América Latina. Por outro lado, apresentou duas consequências problemáticas. Primeiro, as regras formais do modelo de universidade de pesquisa adotado em 1968, que ainda perduram inclusive como norma constitucional, foram adotadas em todo o sistema federal, aumentando custos e limitando o crescimento, mas sem conseguir propagar a cultura de pesquisa e a qualidade acadêmica, que ficaram concentradas em poucas instituições e departamentos. Segundo, por causa da dificuldade de expansão de um sistema dispendioso, a crescente demanda por acesso à educação superior passou a ser atendida em geral pelo setor privado, que se expandiu de forma acelerada, sem nenhum mecanismo efetivo de aferição e controle de qualidade.

É importante observar que, ao procurar adaptar o modelo norte-americano de ensino superior para o Brasil, não se tomou como referência a ampla base de *community colleges* e universidades locais de orientação prática e profissional daquele país, mas somente as poucas universidades de pesquisa como Harvard, Columbia ou Princeton. Essa tentativa de adotar o modelo da *research university* para o Brasil ocorreu justamente na década em que a demanda por acesso à educação superior começou a aumentar. Em 1960, havia no Brasil 102 mil estudantes de ensino superior, dos quais 41% no setor privado, formado em sua maioria por instituições confessionais ou familiares. Em 1970, já eram 425 mil, metade em instituições privadas. Essa pressão ficou marcada pela questão dos "excedentes" que conseguiam passar nos exames vestibulares, mas não conseguiam vagas[375]. Em vez de incentivar a criação de um sistema de educação profissional e técnica compatível com a massificação da demanda, a opção brasileira foi liberar a expansão do ensino superior privado para oferecer nominalmente os mesmos diplomas que o setor público, ainda que sem possibilidade de emular o modelo da universidade de pesquisa preconizado na legislação. Em 2019, o setor privado chegou a 76% das matrículas, sobretudo em instituições privadas com fins de lucro.

9. A EXPANSÃO DO SETOR PRIVADO

Uma alteração legislativa importante que ajudou a ampliar as matrículas na educação superior privada foi a Lei nº 9.131, de 1995, que autorizou a existência de instituições de ensino superior com fins de lucro. Ela representou o reconhecimento de que um número crescente de instituições privadas, embora designadas como filantrópicas, na prática operava como empresas lucrativas por meio de diversos subterfúgios. Pela nova legislação, as instituições que demonstrassem ser de

375. Braghini (2014).

fato filantrópicas teriam vantagens fiscais, enquanto as demais seriam consideradas empresas como outras.

Até 2000, as instituições privadas não recebiam recursos públicos, a não ser na forma de financiamento para atividades de pesquisa e pós-graduação, que só beneficiava umas poucas entidades, como a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. É a partir de 2000, nos governos do Partido dos Trabalhadores, que tradicionalmente se opunha à educação privada, que o governo começa a financiar instituições privadas por meio de dois mecanismos: o programa Universidade para Todos (Prouni) e o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies).

O Prouni foi criado em 2004, pela Lei 11.096/2005, com o objetivo de fazer que as instituições de ensino superior privadas concedessem um determinado número de bolsas de estudo a estudantes carentes em troca de benefícios fiscais. Já o Fies foi criado por Medida Provisória, em 1999, transformado em lei em 2001, e passou por diferentes alterações desde então. Consiste basicamente em um crédito subsidiado do governo federal aos estudantes do setor privado para pagar anuidades em instituições.

A principal vantagem do Prouni é que ele permitiu aumentar de forma significativa o número de matrículas gratuitas oferecidas pelo governo federal a um custo muito menor por vaga do que as do sistema federal. Em 2006, o Prouni ofereceu 138 mil novas vagas, das quais 99 mil com bolsas integrais, comparado com 161 mil vagas oferecidas por todo o sistema federal. Segundo as estimativas do Inep, o custo nominal por aluno nas universidades federais era de R$ 10.872 em 2005; o custo/aluno do Prouni, em termos de renúncia fiscal, era de R$ 940 reais, 11 vezes menos[376]. A estimativa é que o custo do programa chegou a cerca de um R$ 1,2 bilhão, em 2016, tendo atendido

376. Sobre os custos e total de vagas oferecidos pelo Prouni, v. Andrés (2008, p. 19-21). As estimativas de custos por aluno do sistema federal são do Ministério da Educação/Inep. Disponível em: http://inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais.

a cerca de 2,5 milhões de estudantes até 2017. Para o ano de 2019, a Receita Federal projeta um custo de R$ 2,2 bilhões[377].

Uma das críticas ao programa é não haver direcionamento dos recursos a instituições de mais qualidade ou determinadas áreas consideradas prioritárias. Outra, é que apesar de os alunos, para participar, deverem ser de escolas públicas ou negros ou indígenas, o conceito mínimo necessário no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) acaba excluindo os mais necessitados. Por fim, o programa beneficia sobretudo as instituições privadas com fins de lucro, pois as não lucrativas já tinham isenção fiscal. No entanto, os benefícios trazidos pelo Prouni às instituições privadas são diminutos se comparados àqueles do Fies.

Esse programa tem por objetivo financiar o custo das matrículas e mensalidades dos estudantes em instituições privadas por meio de um fundo de natureza contábil, o Fies, instituído pela Lei nº 10.260/2001[378]. Com esse mecanismo, o governo federal transfere às instituições de ensino o pagamento da matrícula e o estudante se compromete a pagar o empréstimo de longo prazo e a juros subsidiados. O valor da matrícula é estabelecido pela instituição e o estudante tem um ano de carência e um período igual a três vezes a duração do curso para amortizar a dívida. Até 2015, a taxa de juros era de 3,4% ao ano e não dependia da renda do estudante, nem do desempenho na nota do Enem[379]. O risco era mal dividido entre as escolas privadas, estudantes e Tesouro, sobrecarregando este último. Isso causou uma expansão da oferta de vagas, a preços elevados, de modo que as escolas se apropriavam dos subsídios creditícios. Cursos sem qualidade para garantir renda posterior aos alunos os colocavam, com frequência, em situação de endividamento excessivo, reforçando a inadimplência, estimada em 50% nos primeiros anos. Reforma posterior, realizada em

377. Fonte: Receita Federal do Brasil — Demonstrativo de Gastos Tributários.

378. Este sumário do Fies se baseia em Secretaria do Tesouro Nacional (2017).

379. A questão do FIES é tratada no Capítulo 4 deste livro.

2017, buscou limitar o subsídio de crédito, dividir com as escolas o risco de inadimplência e aperfeiçoar a governança do programa, em especial quanto à definição de número de vagas e alavancagem do fundo garantidor. O Tesouro reconheceu perdas superiores a R$ 43,8 bilhões da modalidade antiga do Fies.[380]

A partir do Fies e do Prouni, o ensino superior privado se transformou em um grande negócio garantido pelo governo federal, atraindo investimentos vultosos e operando a baixos custos, mal cumprindo os critérios mínimos de qualidade, e mantendo a maioria dos alunos em cursos noturnos. Com a redução do Fies, a partir de 2015, decorrente do esgotamento financeiro de um sistema desequilibrado, grande parte dos cursos noturnos se transformara em cursos a distância, proporcionando uma forte redução de custos por aluno, e, possivelmente, níveis de abandono ainda mais altos do que anteriormente, tendência que se consolidou durante a epidemia do Coronavírus em 2020 e 2021.

10. EXPANSÃO DO SISTEMA FEDERAL

Ao mesmo tempo que estimulava o crescimento do ensino privado, o governo federal tratou de ampliar o sistema federal. Criou novas universidades, sobretudo em cidades do interior, e abriu financiamento destinado a aumentar matrículas nas instituições existentes: o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). Além disso, transformou a rede federal de Centros de Formação Tecnológica e escolas agrotécnicas federais preexistentes em 38 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, de status universitário, como detalhado mais adiante.

O Programa Reuni foi estabelecido pelo Decreto 6.096, de 24 de abril de 2007. As universidades poderiam aderir ao programa

---

380. Nota Técnica SEI nº 33945/2020/ME. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/8675a0a4-31c5-4593-a24d-fb8e17376eca/resource/a22dcc4e-2488-47bb-95b4-4c7ae18a4d40/download/NT-33.945-20---Nova-Metodologia-FIES.pdf

oferecendo mais vagas e mais cursos, incluindo cursos noturnos, que antes o sistema federal não oferecia, e em troca receberiam mais recursos e autorização para contratar mais professores. Em 2008, foram gastos 8,9 bilhões de reais no programa[381].

Essa política levou a aumentos significativos dos gastos, do número de instituições e do número de alunos matriculados no sistema federal. Em 2000, havia 61 instituições federais: em 2019 eram 110. Como podemos ver na coluna (A) da Tabela 1, os gastos com o sistema federal, excluindo os institutos federais, aumentaram de R$ 18,7 bilhões para R$ 35 bilhões entre 2001 e 2019, em valores de 2019. O número de professores no sistema federal aumentou de 50,2 mil para 120,5 mil, a quase totalidade em contratos de trabalho de tempo integral, e o número de funcionários técnico-administrativos cresceu de 65,7 mil para 96,5 mil. As matrículas no sistema federal passaram de 482 para 1,332 mil em 2019, um crescimento significativo de 275%, mas inferior à expansão do ensino privado no mesmo período, de 1,807 mil para 6,515 mil, 360%. Com isto, a percentagem de matriculados no sistema privado chegou a 75,8% do total[382].

Tabela 1: Despesa primária do Ministério da Educação (2001-2009)

Despesa primária do Ministério da Educação nas sub-funções "superior" e "profissional", 2001 a 2009.									
	Superior		Profissional		Superior + Profissional		outras		Total MEC
	R$ bi de 2019	% do total	R$ bi de 2019	% do total	R$ bi de 2019	% do total	R$ bi de 2019	% do total	
	(A)	(B)	(C)	(D)	E=A+C	F=B+D	(G)	(H)	(I)
2001	18,7	43%	1,7	4%	20,4	47%	23,1	53%	43,5
2003	17,7	40%	1,7	4%	19,4	44%	24,5	56%	43,9
2005	17,9	41%	2,2	5%	20,1	46%	23,5	54%	43,6
2007	22,7	39%	2,7	5%	25,4	44%	32,7	56%	58,1
2009	25,8	36%	4,7	7%	30,5	43%	41,2	57%	71,7
2011	31,5	32%	8,8	9%	40,3	41%	58,5	59%	98,8
2013	37,0	30%	14,4	12%	51,4	42%	71,2	58%	122,6
2015	39,3	34%	15,5	13%	54,8	47%	60,4	52%	115,2
2017	37,0	33%	13,1	12%	50,1	45%	60,7	55%	110,8
2019	35,0	31%	13,0	12%	48,0	43%	63,4	57%	111,4
var. absoluta no período	16,3		11,3		27,6		40,3		
var % no período	87%		681%		135%		175%		156%
Fontes: Siafi – Sistema Siga Brasil, STN – Boletim de Resultado do Tesouro Nacional									

381. Ministério da Educação (2009).

382. Dados do Censo da Educação Superior (2000 e 2019).

11. OS INSTITUTOS FEDERAIS

Os Institutos federais foram criados pela Lei 11.982, de 29 de dezembro de 2008, pela aglutinação de escolas agrotécnicas federais, escolas técnicas vinculadas às universidades federais, escolas técnicas federais e os Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets). A lei determinou, entre outros dispositivos, a criação de 13,276 mil cargos de professores de carreira de nível superior, 10,654 mil técnicos administrativos e um grande número de cargos gratificados para funções de reitores, pró-reitores e outros, dando aos institutos uma estrutura de custos equivalente à das universidades federais[383].

A criação desses institutos foi apresentada e defendida partindo da ideia de criar um modelo para o ensino técnico e profissional no Brasil pela implementação do conceito gramsciano de politecnia, em cursos de tempo integral que combinariam a formação técnica e profissional com a formação geral e humanística[384]. A Tabela 2 permite ver como evoluíram os Institutos em termos de matrícula em seus primeiros dez anos.

Tabela 2: Evolução das matrículas nos institutos federais e Cefets no período de 2009-2019

		2009	2011	2013	2015	2017	2019
Superior	Bacharelado	14.394	22.881	34.799	49.347	68.422	85.350
	Licenciatura	15.094	26.925	40.544	45.140	55.028	67.585
	Tecnológico	38.609	51.659	44.910	50.151	58.355	62.430
	Total	68.097	101.465	120.253	144.638	181.805	215.365
Médio	Propedeutico	36.566	4.829	2.318	4.314	1.477	2.095
	técnico integrado	11.717	86.495	111.139	127.110	164.655	201.050
	técnico concomitante	34.312	31.053	37.570	36.815	43.544	35.253
	técnico subsequente	40.173	58.090	60.245	122.789	108.071	92.924
	EJA	4.132	13.896	12.456	9.784	9.129	12.722
	outros	907	257	465	571	490	320
	Total	127.807	194.620	224.193	301.383	327.366	344.364

Fonte: INEP, Censo da Educaçãp Superior e Censo Escolar, diversos anos.

383. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2011.892-2008?OpenDocument

384. Pizzi (2002) e Saviani (2003).

O número de estudantes em cursos técnicos de nível médio nos institutos passou de 127 mil a 344 mil, com ênfase em cursos integrados, em que os alunos estudam em tempo integral, que passaram de 9% para 58% das matrículas nesse nível. Para os alunos que passam pelo processo seletivo destes cursos, esta é uma boa oportunidade de se prepararem em tempo integral e gratuitamente para o Enem e ter acesso a um curso superior no sistema federal, com a vantagem de serem incluídos nas cotas de estudantes provenientes de instituições públicas. Isso significa que os cursos não estão voltados predominantemente a estudantes que se destinam a atividades profissionais de nível intermediário, como se poderia supor.

A outra dificuldade é que, pelo seu alto custo e seletividade, o modelo não é escalável. Em 2019, os institutos federais só atendiam a 3,7% do total de estudantes de nível médio do país e 22% dos estudantes em cursos técnicos de todas as modalidades (integrado, concomitante e subsequente). Em todo o Brasil, somente 17% dos estudantes de nível médio estão em algum curso de nível técnico[385].

O novo status universitário permitiu que os institutos federais aumentassem as matrículas de nível superior, que passaram de 68 mil para 216 mil. Os cursos tecnológicos, ou seja, cursos profissionais de curta duração, que correspondiam a 55% das matrículas em 2009, passaram a menos de 30% em 2019, perdendo lugar para cursos de bacharelado e de licenciatura. A pós-graduação praticamente não se desenvolveu. Em 2017 havia 38,451 mil estudantes de pós-graduação em todos os institutos federais, dos quais 32,453 mil em cursos de especialização *lato sensu* e somente 403 em cursos de doutorado, e nada que se possa mencionar em termos de pesquisa[386]. Esses dados confirmam que a criação dos institutos federais foi um caso exemplar de *academic drift*, em que instituições destinadas originariamente ao

385. Dados do Censo Escolar de 2019.

386. Disponível em: http://plataformanilopecanha.mec.gov.br.

ensino vocacional se desviaram de seus objetivos iniciais e se tornaram equivalentes, em custos, às instituições acadêmicas de pesquisa, sem conseguir implementar de forma adequada o modelo pretendido.

12. OS ERROS DA POLÍTICA DE EXPANSÃO

Vista na perspectiva atual, é evidente que, do ponto de vista financeiro, a expansão não se mostrou viável, da mesma forma que a ampliação dos gastos públicos em educação; com a previsão do Plano Nacional de Educação de 2012 de chegar a 10% do PIB em 2024, já era inviável desde que convertida em lei. Teria sido possível melhorar a eficiência e reduzir a inadimplência do Fies, e isso provavelmente significaria que o setor privado não teria crescido como cresceu. Os investimentos no sistema federal poderiam ter sido mais adequados, com uma alocação mais cuidadosa de recursos associada a expectativas mais bem definidas de resultados.

No entanto, além da viabilidade de obter uma economia com uma administração mais judiciosa dos recursos públicos, existe uma questão mais geral que tem a ver com a maneira pela qual o Brasil tentou lidar com a demanda por expansão. No sistema federal, a manutenção generalizada do modelo da universidade de pesquisa, adotado pela reforma de 1968 e reiterado no artigo 207 da Constituição de 1988, segundo o qual "as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão", acabou levando a duas disfunções importantes. Em primeiro lugar, aos equívocos da tentativa de organizar todas as instituições públicas de acordo com o modelo da universidade de pesquisa. Depois, o não cumprimento do princípio da autonomia de gestão financeira e patrimonial.

Tabela 3: Classificação das instituições públicas de ensino superior

Tipos de instituições públicas			
	Grandes multiversidades com PG e Pesquisa	Pequenas IES com PG e Pesquuisa	IES Públicas de Ensino
Número de instituições	16	18	124
alunos por professor	14,9	12,1	13,5
alunos em graduação e pós	712.488	223.802	1.306.957
% em cursos de pós-graduação	24,5	20,0	6,7
% de professores doutores	84,5	80,4	54,9
% de professores em dedic exclusiva ou integral	89,9	91,2	87,9
Publicações por professor	5,2	3,9	1,1
% alunos em ciências sociais e humanidades	49,6	35,2	52,6
% conclusão em 8 anos	54,9	52,1	43,3
Idade média dos alunos	25,3	24,8	26,3
Alunos provenientes de escolas públicas	41,1	52,5	60,5

Fontes: Elaborado a partir de microdados do Censo da Educação Superior, Plataforma Sucupira, Scimago Journal & Country Ranks e ENADE.

A Tabela 3 mostra uma classificação das instituições públicas de educação superior em três grupos[387]. O primeiro é formado por 16 instituições com mais de 30 mil alunos, que podem ser descritas como "multiversidades", que apresentam cursos de graduação, pós-graduação e pesquisa nas diversas áreas de conhecimento — são 12 universidades federais, as três universidades paulistas e a Universidade Estadual do Rio de Janeiro. O segundo é formado por 18 universidades públicas de menor porte, que também têm atividades mais significativas de pós-graduação e pesquisa, das quais 11 são federais. O terceiro é formado por 124 instituições, das quais 79 federais, que apresentam em sua grande maioria alunos egressos do setor público, que praticamente só se dedicam ao ensino.

387. Schwartzman et al. (2021).

Basta comparar o terceiro grupo com os dois primeiros para observar que não faz sentido que todas essas 124 instituições de ensino tenham a mesma forma organizacional, centrada em professores de tempo integral e dedicação exclusiva, quando poderiam muito bem operar com a maioria de professores em tempo parcial, ativos em suas respectivas profissões. Mesmo nos dois primeiros grupos, faria todo o sentido ter duas carreiras separadas de professores, uma para os que efetivamente se dedicam ao ensino de pós-graduação e pesquisa, em tempo integral, e outro de professores de ensino, com diferentes tipos de vinculação profissional. Além de reduzir significativamente os custos, esse formato permitiria que as instituições estabelecessem vínculos muito mais fortes e atualizados entre seus cursos de formação profissional e os mercados de trabalho onde atuariam seus professores.

A razão pela qual isso não ocorre é que as universidades estão sujeitas a normas administrativas idênticas, como as de isonomia, que vêm tanto das agências governamentais quanto das pressões corporativas que partem do seu interior. Isso se aplica ao sistema federal e, em diferentes graus, aos sistemas estaduais mais significativos como os de São Paulo e Rio de Janeiro. O Ministério da Educação, para efeitos regulatórios, reconhece a existência de instituições não universitárias como Centros Universitários e Faculdades Isoladas, mas essa classificação praticamente só se aplica ao setor privado.

No sistema federal, todos os professores seguem o mesmo plano de carreira e os salários e disponibilidade de vagas são controlados e administrados diretamente pelo governo federal. Apesar do que diz a Constituição, as universidades não têm nenhuma autonomia para administrar seu recurso mais estratégico, que são seus professores, seja buscando talentos para determinadas áreas e oferecendo salários competitivos, seja demitindo aqueles que se mostram improdutivos ou inadequados.

Tabela 4: Tipos de instituições privadas

Tipos de Instituições Privadas				
	Instituições de grande porte	Instituições diferenciadas	Universidades e centros	Faculdades isoladas
Número de instituições	19	78	225	1.795
total de matriculas	2.330.202	659.436	1.670.452	2.738.335
% em cursos de pós-graduação	0,19	5,13	0,73	0,14
% alunos em ciências sociais e humanidades	64,50	58,40	49,70	65,00
% em cursos noturnos e à distância	88,3	62,3	69,4	76,2
% de alunos em cursos vocacionais (tecnológicos)	23,5	5,9	10,1	7,0
alunos por docentes	109,5	18,7	27,6	18,9
% de escola pública	69,6	54,1	60,6	69,0
Taxa de conclusão em 8 anos	37,7	40,2	39,3	41,0
Idade média dos alunos	30,0	25,5	26,9	27,1

A Tabela 4 dá as características principais de quatro grandes grupos de instituições privadas: 19 de grande porte, com mais de 30 mil alunos; as diferenciadas, com um mínimo de atividades de pós-graduação; as demais universidades e centros universitários privados; e, por fim, um grande número de faculdades isoladas. É grande o contraste em relação ao sistema público em quase todas as dimensões. A maioria dos alunos são mais velhos, estudam à noite ou a distância, praticamente não existem cursos de pós-graduação, os professores são contratados em regime de tempo parcial ou como horistas e há um segmento significativo de estudantes em cursos curtos, vocacionais, que praticamente não existem nas instituições públicas.

A comparação entre os dois setores mostra o equívoco central da política de expansão da educação superior no Brasil, que foi não tomar em conta a necessidade de diferenciar a oferta de cursos e programas de forma compatível com as características das instituições, da população estudantil e do mercado de trabalho. O setor público se manteve rígido, incapaz de responder com flexibilidade ao novo contexto, e o setor privado, no outro extremo, se diferenciou de forma desordenada, buscando atender às demandas de curto prazo por credenciais educativas mais do que efetivamente formar recursos humanos, fazendo uso de subsídios

públicos quando disponíveis, e à custa de índices altíssimos de abandono escolar e frustrações profissionais dos egressados. O Ministério da Educação, que teria a responsabilidade de orientar o processo de expansão, desenvolveu um sistema regulatório e de avaliação que se mostrou caro e incapaz de informar aos estudantes a qualidade dos cursos em termos daquilo que se propõem, incluindo possibilidades efetivas de conclusão e trabalho futuro, mantendo a "régua" da qualidade voltada a atributos de um modelo ideal de formação de alto nível associado à pesquisa que só poucos cursos em determinadas instituições conseguem cumprir[388].

Por não lidar de forma adequada com a necessidade de atender as necessidades diferenciadas da população brasileira, o sistema educacional do país está contribuindo para reforçar as grandes desigualdades que já se manifestam desde a educação inicial. Observando a população de 25 anos de idade, que já deveria ter concluído ou estar concluindo a educação formal, observamos que 29% está cursando ou concluiu o ensino superior. Dos demais, 30% não concluiu o ensino médio, e outros 40% ficaram em sua grande maioria sem uma qualificação profissional adequada para o mercado de trabalho, pela ausência de um sistema robusto de educação profissional de nível médio no país[389]. Para a população como um todo, dos que conseguem entrar no ensino superior, menos da metade é capaz de concluir o curso depois de oito anos, como se observa nas Tabelas 3 e 4. Dos que se formam, somente metade consegue trabalhar em atividades superiores de direção e gerência, profissionais das ciências e intelectuais[390]. É um enorme esforço, e grande frustração, para os milhões que apostam nas promessas da educação superior de massas, e nunca veem chegar a sua hora.

388. Veja, para uma análise crítica e proposta de reformulação do sistema de avaliação, OECD (2018).

389. A lei de reforma do ensino médio de 2017 foi uma tentativa de oferecer mais alternativas de formação neste nível, mas com sérias limitações, e até agora não foi implementada. V., entre outros, Simon Schwartzman (2018).

390. Dados da Pnad Contínua, 2019.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRÉS, A. **O Programa Universidade Para Todos (Prouni)**. Brasília: Câmara de Deputados, 2008.

BECKER, G. Investment in human capital: a theoretical analysis. In: **The Journal of Political Economy**, 70 (5), 1962.

BRAGHINI, K. M. Z. A história dos estudantes "excedentes" nos anos 1960: a superlotação das universidades e um "torvelinho de situações improvisadas". In: **Educar em Revista**, (51), 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **Programa de apoio a planos de reestruturação e expansão das universidades federais Reuni 2008 — Relatório de primeiro ano**. Brasília: MEC, 2009.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Diagnóstico FIES**. Brasilia: Ministério da Fazenda, 2017.

BRUNNER, J.J. La idea de la universidad pública en América Latina: narraciones en escenarios divergentes. **Educación XX1**, 17 (2), 2014.

BUSEMEYER, M. R.; THELEN, K. Non-standard employment and systems of skill formation in european countries. In: **Non-standard employment in post-industrial labour markets: an occupational perspective**, 2015.

CAPLAN, B. **The case against education: why the education system is a waste of time and money**. Princeton: Princeton University Press, 2018.

CHAPMAN, B.; NASCIMENTO, P. A. M. M. Financiamento do ensino superior: as vantagens dos empréstimos com amortizações contingentes à renda. In: **Radar**, Ipea, 2017.

COELHO, E. C. **As Profissões imperiais: advocacia, medicina e engenharia no Rio de Janeiro, 1822-1930**. Rio de Janeiro: Ed. Record, 1999.

COLLINS, R.. **The credential society**. Nova York: Academic Press, 1979.

GEIGER, R. L. **The land-grant colleges and the reshaping of american higher education**. Abingdon: Routledge, 2017.

HANUSHEK, E. A.; WOESSMANN, L.; ZHANG L. General education, vocational education, and labormarket outcomes over the life-cycle. In: **Discussion paper series, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit,** n. 6083, 2011.

HARWOOD, J. Understanding academic drift: on the institutional dynamics of higher technical and professional education. In: **Minerva**, 48 (4), 2010.

JAQUETTE, 0. Why do colleges become universities? Mission drift and the enrollment economy. In: **Research in Higher Education**, 54 (5), 2013.

JOHNSTONE, D. B.; MARCUCCI, P. N. **Financing higher education worldwide: Who pays? Who should pay?** Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2010.

NEAVE, G. Academic drift: some views from Europe. In: **Studies in Higher Education**, 4 (2), 1979.

OECD. **Rethinking quality assurance for higher education in Brazil**. Paris: OECD, 2018.

PINHEIRO, R.; BENNEWORTH, P. JONES, Glen A. (Org.). **Universities and regional development: a critical assessment of tensions and contradictions**. Abingdon: Routledge, 2012.

PIZZI, Laura C. V. A politecnia no Brasil: história e trajetória política. In: **Educação e Filosofia**, 16 (32), 2002.

SAVIANI, D. O choque teórico da politecnia: trabalho, educação e saúde. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro: [N.I.], 2003.

SCHOFER, E.; MEYER, J. W. The worldwide expansion of higher education in the twentieth century. In: **American Sociological Review**, 70 (6), 2005.

SCHULTZ, T. W. Investment in human capital. In: **The American Economic Review**, 51 (1), 1961.

SCHWARTZMAN, S. **América Latina — Universidades en Transición**. Washington: OEA, 1996.

SCHWARTZMAN, S. Academic Drift in Brazilian Education. In: **Pensamiento Educativo. Revista de Investigación Educacional Latinoamericana**, 48 (1), 2011.

SCHWARTZMAN, S. Demands and policies for higher education. In: SCHWARTZMAN, S; PINHEIRO, Rómulo e PILLAY, Pundy. (Org.) **Higher education in the Brics countries — investigating the pact higher education and society**. Dordrecht: Springer, 2015.

SCHWARTZMAN, S. O novo ensino médio: o difícil caminho à frente. In: GOMES, Candido A.; VASCONCELOS, Ivar C. O. de e COELHO, Silvia Regina S. (Org.) **Ensino médio: impasses e dilemas**, Brasilia: Sociedade Brasileira de Educação Comparada, 2018.

SCHWARTZMAN, S.; SILVA FILHO, R. L.; COELHO, R. R. A. Por uma tipologia do ensino superior brasileiro: teste de conceito. In: **Revista Estudos Avançados**, 35 (101), 2021.

SHAVIT, Y.; MÜLLER, W. Vocational secondary education, tracking and social stratification. In: HALLINAN, Maureen T. **Handbook of the sociology of education**. New York: Kluwer Academic: Plenum Publishers. 2006.

SOLGA, H. Education, economic inequality and the promises of the social investment state. **Socio-Economic Review**, 12 (2), 2014.

SPENCE, M. Job market signaling. In: **Uncertainty in economics**, Elsevier, 1978.

TROW, M. A. **The expansion and transformation of higher education**. Morristown: General Learning Press, 1972.

TROW, M. A. Reflections on the transition from elite to mass to universal access: forms and phases of higher education in modern societies since WWII. In: **International handbook of higher education**. Dordrecht: Springer, 2007.

WITT, A. A. **America's community colleges: the first century**. [S.I.], 1994.

WOLF, A. **Does education matter? myths about education and economic growth**. London: Penguin, 2002.

CAPÍTULO 19

ACERTOS E DESACERTOS DO FUNDEB

Ricardo Paes de Barros e Laura Muller Machado

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal, em seu art. 208, estabelece a educação como um direito social subjetivo, sendo dever do Estado a garantia de acesso universal e gratuito ao ensino obrigatório[391] (BRASIL, 1988). Em seu art. 211, atribui funções específicas à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, e no art. 212 é bastante explícita ao determinar como a educação deve ser financiada (BRASIL, 1988).

Nossa Constituição Federal, portanto, define explicitamente tanto parâmetros para o financiamento da educação como para a divisão de funções entre os entes federados. Em sua redação original, no entanto, nossa Carta não estabelece qualquer proporcionalidade entre os recursos a serem alocados a uma dada rede de ensino e o número correspondente de estudantes a serem por ela atendidos (matrículas), podendo, dessa forma, levar a substanciais disparidades na disponibilidade de recursos por estudante entre redes públicas de ensino.

Com vistas a corrigir essa grave deficiência[392] na redação original da Constituição Federal e permitir que os preceitos constitucionais de

391. A matrícula de crianças de até 3 anos em creche não é obrigatória, embora a garantia de vagas seja dever do Estado.

392. Que foi ampla e rapidamente reconhecida logo após a promulgação da Constituição. Veja, por exemplo, a exposição de motivos 273 do Ministro da Educação (BRASIL, 1995).

igualdade de acesso e permanência numa escola de qualidade[393] pudessem ser perseguidos com maior perspectiva de sucesso, a Emenda Constitucional 14/1996 instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Este foi posteriormente expandido para cobrir toda a educação básica por meio de sua transformação no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e mais tarde no Novo Fundeb[394].

A imensa importância distributiva do Fundef-Fundeb é incontestável[395]. Veja, por exemplo, o Gráfico 1, no qual é apresentada a Curva de Lorenz associada à distribuição dos recursos por estudante, na presença e na ausência do Fundeb[396]. Quando medida pelo coeficiente de Gini, a desigualdade nessa distribuição declina quase a metade, passando de 0,28 sem o Fundeb para 0,16 com ele[397].

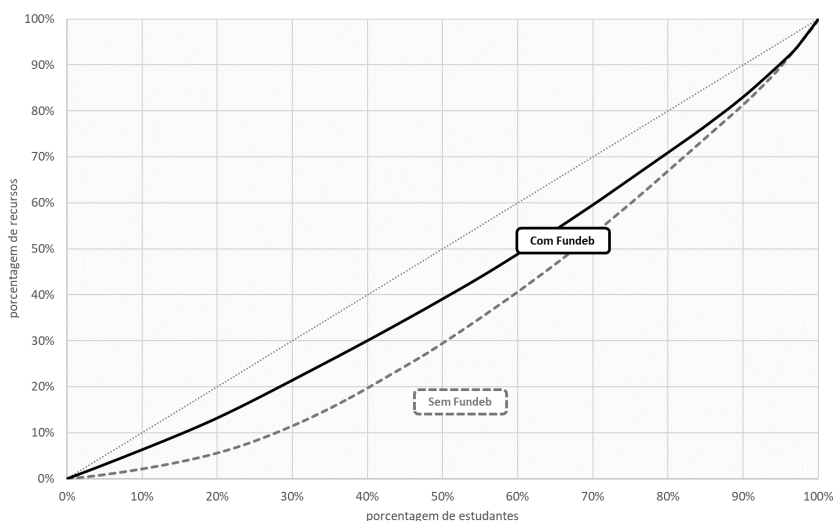
393. Veja Incisos I e VII do art. 206 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e o Inciso I do art. 3º da Lei de diretrizes e bases da educação nacional — LDB (BRASIL, 1996b).

394. O Fundeb foi instituído pela EC 53/2006 (BRASIL, 2006) e Novo Fundeb, pela EC 108/2020 (BRASIL, 2020a).

395. A importância do Fundef e do Fundeb para o avanço de diversos indicadores educacionais também é bem documentada. Veja, por exemplo, Vegas e Gordon (2005), Menezes-Filho e Pazello (2007) e Cruz e Rocha (2018).

396. Estas estimativas foram obtidas a partir das informações em Tanno (2017, Anexo). Sobre o impacto distributivo do Fundeb, veja também Araújo (2013).

397. Quando a desigualdade é medida pelo Índice de Theil-L, o declínio é ainda maior, com a desigualdade passando de 0,18 sem o Fundeb, para 0,04 com o Fundeb (veja Tabela 1).

Gráfico 1: Curva de Lorenz referente à distribuição dos estudantes segundo a disponibilidade de recursos por estudantes da rede, com e sem Fundeb: Brasil, 2015

Fonte: Elaboração própria a partir de Tanno (2017: Anexo).

Essa acentuada contribuição do Fundeb à redução na desigualdade de recursos entre redes não significa que não existam aspectos no seu desenho que poderiam ser aprimorados[398]. Nosso objetivo aqui é identificar um conjunto de deficiências no desenho do Fundeb. Conforme procuraremos justificar, essas deficiências, se devidamente corrigidas, podem torná-lo um instrumento ainda mais redistributivo e que, além disso, também promova um uso mais eficaz dos recursos disponíveis, contribuindo para melhores resultados educacionais.

Este capítulo está organizado em cinco seções, incluindo esta introdução. A próxima seção descreve brevemente a evolução do desenho do Fundef ao Novo Fundeb. Essa descrição visa ressaltar os aspectos do desenho que serão debatidos nas seções subsequentes e fornece uma base para aqueles pouco familiarizados com o desenho do

398. Pelo contrário, diversos estudos buscam apontar como o Fundeb poderia ser aprimorado. Veja, em particular, Tanno (2017; 2020), Cruz et al. (2019) e Souza (2021).

Fundef-Fundeb. A segunda seção trata das deficiências no desenho do Novo Fundeb que foram herdadas do desenho original do Fundef[399]. Na terceira seção abordaremos as deficiências decorrentes de interpretações incorretas do diagnóstico original sobre a origem e natureza das desigualdades educacionais no Brasil. Essas interpretações, como procuraremos demonstrar, têm impedido aprimoramentos no desenho do Fundeb, indispensáveis para que uma maior equidade educacional possa ser efetivamente alcançada. Na quinta seção tentaremos demonstrar que, desde sua concepção inicial, certos dispositivos não relacionados à missão redistributiva do Fundeb foram acoplados à sua legislação, trazendo efeitos deletérios, ou no mínimo duvidosos, para o desempenho educacional brasileiro. Por fim, na última seção, apresentamos um resumo das deficiências identificadas e recomendações para melhorias do Novo Fundeb, ou seja, o que deveria ser removido, o que deveria ser modificado e o que deveria ser acrescentado.

1. FUNDEF, FUNDEB E NOVO FUNDEB

O art. 212 da Constituição Federal estabelece que os estados, Distrito Federal e municípios devem aplicar no mínimo 25% de suas receitas com impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)[400]. Como não existe razão alguma para a receita tributária de municípios e estados ser proporcional às matrículas nas correspondentes redes de ensino, essa forma de financiamento acaba levando a gigantescas diferenças entre a distribuição das matrículas entre redes de ensino e a correspondente distribuição dos recursos alocados

399. Isto é, deficiências na EC 14/1996 (BRASIL, 1996a), que foram reproduzidas na EC 53/2006 (BRASIL, 2006), que criou o Fundeb, e também na EC 108/2020 (BRASIL, 2020a), que o remodelou.

400. O que constitui uma despesa considerada ou não como MDE se encontra descrito nos artigos 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Por exemplo, gastos com merenda escolar não representam uma despesa válida com a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

à educação. Conforme o Gráfico 1 ilustra, caso nenhuma redistribuição de recursos fosse orquestrada, apenas 20% dos recursos estariam sendo alocados para atender 40% dos estudantes[401].

Com o objetivo de reparar esse desbalanceamento, ao menos entre redes de ensino de um mesmo estado, a EC 14/1996[402] estabeleceu a criação de 27 fundos, um em cada estado e outro no Distrito Federal, denominados de Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

Em cada estado, 15% de boa parte das receitas estaduais, distrital e municipais com impostos e transferências constitucionalmente vinculados à educação deveriam ser aportados ao Fundef do estado ou Distrito Federal[403]. Os recursos desses fundos deveriam ser utilizados exclusivamente na MDE de apenas uma etapa educacional: o ensino fundamental. A partilha dos recursos do fundo entre redes de ensino do mesmo estado deveria ocorrer de forma proporcional[404] ao volume de matrículas no ensino fundamental de cada rede.

Com vistas a reduzir as disparidades entre os fundos dos diversos estados e o Distrito Federal, ficou também estabelecido que a União deveria complementar os fundos mais carentes[405], com vistas a garantir

401. Vale ressaltar que o ideal não necessariamente corresponde à equalização da disponibilidade de recursos por estudante entre redes. Como chamam a atenção Cruz et al. (2019), existem diferenças em custo de vida entre redes e aquelas que atendem comunidades mais vulneráveis podem requerer recursos adicionais por estudante.

402. Essa Emenda foi regulamentada pela Lei 9.424/1996 e implementada em todo o território nacional a partir do início de 1998 (BRASIL, 1996c).

403. As receitas que faziam parte dessa contribuição eram: (a) Fundo de Participação dos Estados (FPE); (b) Fundo de Participação dos Municípios (FPM); (c) Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS, inclusive os recursos relativos à desoneração de exportações, de que trata a Lei Complementar 87/96); e (d) Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp). Veja, por exemplo, o *Manual de Orientação: Fundef* (BRASIL, 2004).

404. Na verdade, nem todas as matrículas recebiam o mesmo peso. Matrículas na educação especial, no campo, e nos anos finais tipicamente recebiam um peso maior que as matrículas urbanas nos anos iniciais.

405. Fundos no qual o valor total por matrícula no ensino fundamental fosse abaixo da média nacional.

um volume mínimo de recursos por estudante matriculado no ensino fundamental em todas as redes de ensino. Durante o período de vigência do Fundef, esse mínimo era definido discricionariamente a cada ano, não podendo ser inferior à média nacional alcançada com base na agregação dos recursos dos 27 fundos anterior à contribuição da União[406].

No que se refere à utilização dos recursos, além de só poderem ser alocados à MDE do ensino fundamental e no exercício financeiro em que forem creditados, o § 5º do art. 5º da EC 14/1996 estabelecia que ao menos 60% desses recursos deveriam necessariamente ser alocados à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público[407].

O Fundef não foi criado como uma forma permanente de organização e distribuição dos recursos vinculados à educação. Ao contrário, nasceu como uma disposição constitucional transitória a ser revista uma década após a sua criação, em 2006. Ao ser feita a sua revisão, optou-se pela sua substituição por fundos que promovessem melhor distribuição de recursos em todas as etapas da educação básica[408]. Foi então criado pela EC 53/2006 o Fundeb, que permaneceu, da mesma maneira que seu antecessor, como uma disposição constitucional transitória, com vigência estabelecida para os 14 anos subsequentes (2007-2020).

Para compensar a inclusão de toda a educação básica, a contribuição de cada estado e município foi elevada de 15% para 20% de boa parte das receitas com impostos e transferências vinculadas à educação[409]. Em correspondência, a distribuição dos recursos entre

406. Isto é, o mínimo teria que superar a razão entre a receita agregada dos diversos fundos e a matrícula total no ensino fundamental nas redes estaduais, distrital e municipal.

407. Nos primeiros cinco anos, era permitido utilizar esses recursos na capacitação de professores leigos.

408. Que abrange, além do ensino fundamental, a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos.

409. Além das transferências e impostos que já contribuíam para o Fundef (FPE, FPM, ICMS e IPIexp), passaram também a fazer parte: (i) Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis*

redes de ensino no mesmo estado passou a ser baseada no número de estudantes matriculados na educação básica[410], respeitados os respectivos âmbitos de atuação prioritária para estados e municípios[411]. Dessa forma, os municípios passaram a receber recursos com base no seu volume de matrículas na educação infantil e ensino fundamental e os estados, com base no seu volume de matrículas no ensino fundamental e médio.

Da mesma forma como ocorria no Fundef, ficou estabelecido que a União deve complementar o Fundeb dos estados com menor disponibilidade de recursos por estudante. Ao contrário do seu antecessor, a regulamentação do Fundeb requer que a contribuição da União seja maior ou igual a 10% da soma dos valores do conjunto dos fundos estaduais e distrital[412]. A nova legislação impõe também maiores restrições sobre a origem desses recursos, que agora não podem vir das receitas da União com o salário-educação nem superar 30% das despesas compulsórias da União com educação (18% das receitas da União conforme o art. 212 da Constituição Federal)[413].

e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCD), (ii) Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), (iii) Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (cota-parte dos municípios) (ITRm), (iv) adicional na alíquota do ICMS de que trata o art. 82, § 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, (v) receitas da dívida ativa tributária, juros e multas relativas aos impostos anteriormente mencionados (inclusive os que já contribuíam para o Fundef) e (vi) impostos que a União eventualmente instituir no exercício da competência (cotas-partes dos estados, Distrito Federal e municípios). Veja, por exemplo, o *Manual de Orientação: Novo Fundeb* (BRASIL, 2021).

410. Nem todas as matrículas recebiam o mesmo peso, matrículas na educação infantil, especial, no campo, nos anos finais, no ensino médio e em tempo integral recebem um peso maior que as matrículas urbanas nos anos iniciais.

411. Veja §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

412. Veja o Inciso VII (d) do art. 2º da EC 53/2006 (BRASIL, 2006).

413. Veja o Inciso VIII do art. 2º da EC 53/2006. Essas duas restrições têm o efeito de ampliar as despesas totais com educação, pois o salário-educação tem que ser gasto com atividades fora das financiadas pelo Fundeb, e o aumento da transferência da União ao Fundeb não pode ser integralmente compensado por redução em outras despesas da União com educação (BRASIL, 2006).

No que se refere à utilização dos recursos, o Fundeb se assemelhava muito ao Fundef. Só podiam ser utilizados (i) no exercício financeiro em que foram creditados[414], (ii) na MDE da educação básica, e (iii) com a alocação de pelo menos 60% para remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício de suas atividades na rede pública[415].

Apesar dos recursos recebidos serem proporcionais à matrícula na educação básica devidamente ponderada, sua utilização é livre, não havendo qualquer requerimento para que, por exemplo, a despesa por estudante seja similar entre etapas.

Esses recursos, no entanto, só podem ser alocados, com algumas exceções, para custear o ensino em escolas estaduais e municipais. Uma abertura é dada apenas ao financiamento de instituições privadas que ofereçam educação no campo, infantil ou especial[416] — exceção que não constava nas diretrizes do Fundef. Portanto, recursos do Fundeb não podiam ser alocados para a oferta de educação fundamental e média regular urbana em escolas privadas.

Com o fim da vigência do Fundeb em 2020, a EC 108 definiu o Novo Fundeb[417]. Agora de natureza permanente[418], continua constituído de 27 fundos e não altera nem a contribuição de estados, Distrito Federal e municípios, nem a forma como esses recursos são compartilhados no âmbito de cada fundo[419].

414. Veja Artigo 21 da Lei 11.494. O Fundeb e o Fundef representam apenas uma fonte de recursos vinculada à educação, é um fundo de natureza contábil que não permite que recursos captados num ano fiscal (exercício financeiro) possam ser poupados e utilizados em exercícios futuros (BRASIL, 2007).

415. Veja Inciso XII do art. 2º da EC 53/2006 (BRASIL, 2006).

416. Nesse caso, essas instituições precisam ser comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, e precisam estar conveniadas com o poder público.

417. O Novo Fundeb foi regulamentado pela Lei 14.113 (BRASIL, 2020b).

418. Embora seu funcionamento deva ser revisto em 2026 e posteriormente a cada dez anos.

419. O Novo Fundeb traz uma inovação que permite incorporar aos fatores de ponderação das matrículas de cada rede, o grau de vulnerabilidade socioeconômica dos estudantes e a capacidade de arrecadação dos municípios.

A contribuição da União, no entanto, sofreu profundas alterações. Em termos de magnitude, passou de no mínimo 10% dos recursos agregados dos 27 fundos para no mínimo 23%, dividida em três parcelas, a saber, a primeira de 10,0%, a segunda de 10,5% e a terceira de 2,5%, com objetivos e distribuição diferenciada[420], como veremos a seguir.

No caso da primeira parcela (10%), como no antigo Fundeb, a União tem ainda a missão de reduzir a desigualdade entre fundos. Para esse objetivo, continua a ter o dever de complementar os fundos mais carentes com ao menos 10% do recurso agregado dos 27 fundos.

Em relação à segunda (10,5%), adicionalmente, a União assume a função de promover de forma direta a equalização no volume de recursos por estudante entre redes[421]. Com vistas a atender essa nova missão, no Novo Fundeb, a União deve contribuir com pelo menos 10,5% do recurso agregado dos 27 fundos. Ao contrário da contribuição tradicional, que é transferida aos Fundos, essa nova contribuição deve ser realizada diretamente às redes de ensino "efetivamente" mais carentes do ponto de vista fiscal. Assim, no tocante a esta segunda contribuição, tanto a unidade receptora (rede em vez de Fundo) como o critério para se avaliar o grau de carência são modificados.

Quanto à complementação da União aos 27 fundos, o grau de carência é avaliado pelo volume de recursos alocados ao Fundo por matrícula das redes que o compõem. No caso da avaliação do grau de carência das redes, ele é definido de forma mais abrangente, ou seja, a disponibilidade de recursos de uma rede é medida pela razão entre o ***volume total*** de recursos que compulsoriamente essa rede deve dedicar à educação (excluindo o que contribui para o seu fundo estadual e incluindo o que recebe desse fundo) e o número de estudantes que atende.

420. Sobre a distribuição das parcelas, veja as alíneas a, b, e c do Inciso V do novo art. 212-A da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

421. Vale ressaltar que na versão anterior do Fundeb, a contribuição da União visava apenas reduzir a desigualdade entre fundos.

O ***volume total*** de recursos que uma rede aloca à educação difere do que a rede tem acesso apenas via o Fundeb por três motivos. Em primeiro lugar, porque nem todas as receitas (impostos e transferências) estaduais e municipais fazem parte da cesta que contribui para o Fundeb. Assim, a contribuição compulsória de 25% dessas receitas à educação é alocada diretamente por estados e municípios, sem passar pelo Fundeb. Em segundo lugar, das fontes de receita que contribuem para o Fundeb, os estados e municípios devem alocar a ele apenas 20 pontos percentuais dos 25% vinculados à educação. Assim, 5% dessas receitas ficam à disposição das redes. Por fim, estados e municípios têm outras receitas vinculadas diretamente à educação como o salário-educação, as transferências de programas universais geridos pelo Ministério da Educação e a parcela vinculada à educação das receitas de exploração do petróleo e gás que representam uma fonte adicional de recursos.

Por fim, com respeito à 3ª Parcela (2,5%), a União passa a ter como objetivo incentivar e premiar as redes com melhor desempenho. Para tanto, passa a distribuir, adicionalmente, ao menos 2,5% do volume total de recursos dos fundos que compõem o Fundeb, para as redes que alcancem melhorias no grau de atendimento e na aprendizagem dos estudantes, com redução das desigualdades.

Com respeito à origem dos recursos da União, as restrições impostas pelo novo Fundeb são idênticas às impostas em sua versão anterior: essas contribuições não podem vir das receitas da União com o salário-educação, nem superar 30% das despesas compulsórias da União com educação[422].

No que se refere à utilização dos recursos, o Novo Fundeb tanto mantém as preexistentes como amplia e introduz restrições. Como no caso dos fundos anteriores, os recursos do Novo Fundeb só podem ser utilizados (i) na MDE da educação básica, (ii) no exercício financeiro em que lhes forem creditados e (iii) para custear, exceto com algumas

---

422. Veja o Inciso VIII do art. 212-A da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

exceções, o ensino em escolas públicas estaduais e municipais. Como no Fundeb, o financiamento de instituições privadas[423] fica restrito à oferta de educação no campo, infantil ou especial, não podendo ser alocados para a fundamental e média regular urbana.

Em modificação ao Fundeb anterior, o Novo requer que ao menos 70% dos recursos sejam alocados para remuneração dos ***profissionais da educação*** básica em efetivo exercício. O quanto essa mudança o torna mais restritivo é discutível. Por um lado, o Novo Fundeb restringe a liberdade de alocação na medida em que amplia a porcentagem a ser alocada à remuneração dos profissionais da educação (de 60 para 70%). Por outro lado, amplia o grupo a que essa restrição se aplica, passando de ***profissionais do magistério*** para ***profissionais da educação***. O quanto essa mudança aumenta ou reduz as limitações na alocação de recursos depende do quanto uma rede de ensino tipicamente dedica à remuneração de profissionais da educação além do que já o faz para a remuneração de professores. Caso essa parcela supere 10%, nenhuma restrição adicional está efetivamente sendo imposta. Caso contrário, o Novo Fundeb torna-se efetivamente mais restritivo.

Por fim, é importante ressaltar que no antigo Fundeb tanto a alocação dos recursos entre etapas e modalidades de ensino como entre despesas correntes e de capital eram livres. O Novo Fundeb continua assegurando liberdade nessas alocações, exceto com relação às novas transferências da União realizadas diretamente às redes com baixa capacidade fiscal (10,5% do total dos fundos estaduais e distrital). Nesse caso, ao menos 15% das transferências devem ser dirigidas para despesas de capital[424] e 50% a educação infantil[425].

---

423. Nesse caso, as instituições precisam ser comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e estarem conveniadas com o poder público.

424. De acordo com Inep (2021a), "as Despesas de Capital compreendem os dispêndios com construções, reformas e reparos nas edificações, entre outros".

425. Veja Inciso XI e § 3º do Inciso XIII do art. 212-A da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

2. DEFICIÊNCIAS NO DESENHO ORIGINAL

Conforme já mencionado, tanto o Fundef como o Fundeb não formam um único fundo e sim um conjunto de 27 fundos, levando a que o recurso disponível por estudante varie entre os fundos estaduais e distrital, mesmo após a contribuição da União. Na medida em que o objetivo constitutivo do Fundeb é a equalização dos gastos por estudante entre redes, essa característica é certamente indesejável. A constituição de um fundo nacional único traria certamente uma equalização maior dos gastos por estudante entre redes, conforme o Gráfico 1 ilustra. Quando a desigualdade é medida pelo coeficiente de Gini, a constituição de um fundo único leva a que a desigualdade decline de 0,16 para 0,13 (veja Tabela 1)[426].

No entanto, conforme Cruz et al. (2019) corretamente ressaltam, diferenças nas condições do mercado de trabalho e no custo de vida podem levar a que determinadas redes necessitem de um volume maior de recursos que outras. Além disso, disparidades no grau de vulnerabilidade entre comunidades também podem fazer que o ideal não seja a equalização de recursos por estudantes entre redes. Não obstante, em ambos os casos, a equalização ainda poderia ser a meta, desde que ajustes para custo de vida e grau de vulnerabilidade dos estudantes sejam incluídos. Adicionalmente, mas não de menor importância, deve ser ressaltado, que, como qualquer outra forma de compartilhamento de arrecadação, o Fundeb e sua unificação geram desincentivos à arrecadação pelos governos municipais, estaduais e distrital. Assim, seria possível argumentar que o objetivo não é perseguir a perfeita equalização de recursos, mesmo quando corrigida por diferenças em custo de vida e grau de vulnerabilidade.

Outro aspecto que perdura desde o desenho original do Fundef, é a opção por não incluir nele todos os recursos estaduais, distritais e

426. Veja Araújo (2013) para uma análise profunda do papel redistributivo da constituição de um fundo único para as redes com maior e menor arrecadação.

municipais vinculados à educação pelo art. 212 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Estima-se que 20% desses tributos não contribuem para o Fundeb[427]. Ademais, das receitas que contribuem para o fundo, a parcela que os municípios e estados devem aportar (20%) é apenas 80% do total (25%), que devem compulsoriamente alocar à educação. O resultado é que o Fundeb, além de compartilhar recursos somente entre redes de ensino do mesmo estado, o faz apenas com uma parcela dos recursos estaduais e municipais que devem necessariamente ser alocados à educação. Dessa forma, o Fundeb não elimina nem mesmo a desigualdade em recursos por estudante entre redes de ensino de um mesmo estado. Caso todas as receitas vinculadas à educação de um mesmo estado fossem proporcionalmente compartilhadas entre suas redes, a desigualdade em recursos por estudante, medida pelo coeficiente de Gini, declinaria de 0,16 para 0,12 (veja Tabela 1)[428]. A despeito de sua indiscutível contribuição redistributiva, o compartilhamento de todas as receitas vinculadas à educação pode reduzir os incentivos ao esforço local de arrecadação — veja Cruz et al. (2019) sobre essa questão[429].

427. Essa estimativa é baseada em informações retiradas de Tanno (2017). Vale ressaltar que nesse cálculo os recursos derivados do salário-educação não são considerados, embora eles se constituam numa fonte adicional de recursos vinculados à educação, sob o controle de municípios, estados e Distrito Federal.

428. A inclusão de todas as receitas vinculadas (art. 212 da Constituição Federal) à educação na cesta do Fundeb certamente gera a necessidade de informações ágeis e fidedignas sobre toda a arrecadação tributária municipal. Não se trata, no entanto, de uma demanda adicional. Essa informação já é indispensável tanto para a verificação de que 25% de todas as receitas estaduais e municipais estejam efetivamente sendo alocadas à educação, como para a alocação de uma de uma das três contribuições da União ao Fundeb. De fato, como os 10,5% dos fundos que a União deve contribuir devem ser distribuídos de forma focalizada às redes com menor volume de receitas vinculadas à educação por estudante, sua distribuição requer informação sobre todas as receitas municipais vinculadas à educação.

429. Além disso, obriga estados e municípios a dedicarem uma parcela ainda maior dos recursos vinculados à educação àquelas que são suas obrigações constitucionais (art. 211). Reduz dessa forma os recursos que os estados podem destinar ao ensino superior e que os municípios podem dedicar ao ensino médio.

Tabela: Grau de desigualdade na distribuição dos recursos por estudante segundo desenhos alternativos para o Fundeb: Brasil, 2015

Desenho do Fundeb	Coeficiente de Gini		Índice de Theil-L	
	Sem contribuição da União	Com contribuição de 10% da União	Sem contribuição da União	Com contribuição de 10% da União
Sem Fundeb	0,28	......	0,18	......
Com Fundeb	0,20	0,16	0,07	0,04
Fundeb Único	0,14	0,13	0,03	0,03
Fundeb Pleno	0,17	0,12	0,05	0,02

Fonte: Elaboração própria a partir de Tanno (2017: Anexo).

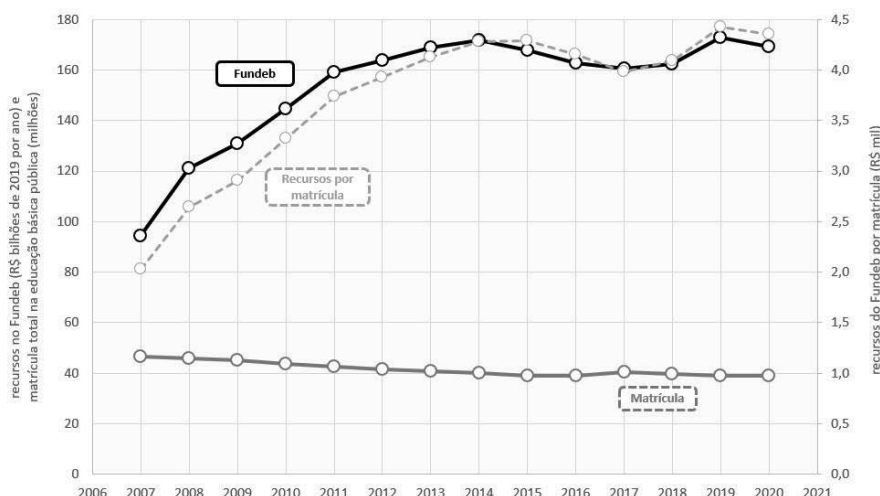
Nota: Fundeb Pleno significa que estados, Distrito Federal e municípios contribuem com 25% de todas as suas receitas vinculadas à educação (não inclui salário-educação).

Por fim, desde o desenho original do Fundef, uma terceira restrição desnecessária ao Fundeb que perdura é o fato de não se constituir num fundo plurianual. Outros fundos, como o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), permitem que recursos recolhidos em um ano fiscal possam ser utilizados em anos subsequentes[430]. No Fundeb, todos os recursos arrecadados num dado ano precisam necessariamente ser gastos no mesmo ano[431]. Essa necessidade contribui para uma série de ineficiências e dificulta o planejamento de longo prazo. A receita fiscal varia com os ciclos econômicos, enquanto os gastos com educação precisam ser bem mais estáveis, uma vez que a população atendida flutua muito pouco. O Fundeb, na medida em que obriga os gastos com educação a seguirem os ciclos econômicos, gera sistematicamente anos em que ocorre escassez e anos em que recursos que deveriam ser

430. Uma alternativa a um fundo plurianual seria utilizar o que, segundo Cruz et al. (2019), Afonso e Castro (2019) sugerem: "utilizar a tendência de longo prazo da economia por meio da média móvel, ou seja, a média do crescimento econômico dos últimos cinco anos".

431. Vale ressaltar que existe uma cláusula — § 3º do art. 25 da Lei 14.113 (BRASIL, 2020b) — que permite que até 10% dos recursos do Fundeb, inclusive transferências da União, possam ser utilizados nos primeiros meses do ano subsequente (primeiro quadrimestre).

poupados acabam tendo que ser compulsoriamente gastos. Conforme o Gráfico 2 ilustra, embora o número de matrículas tenha permanecido praticamente constante ao longo da última década, os recursos aportados ao Fundeb oscilaram, levando a correspondentes flutuações na disponibilidade de recursos por matrícula. Em princípio, os recursos arrecadados entre 2007 e 2014 poderiam ser poupados para serem utilizados no período posterior em que as receitas declinaram.

Gráfico 2: Evolução do total de recursos do Fundeb, matrículas nas redes públicas (exceto federal) e recursos por matrícula, Brasil, 2007 a 2020

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de FNDE (2021), STN (2021) e Inep (2021b).

Nota: Os dados referentes aos recursos do Fundeb foram obtidos nas planilhas anuais em FNDE (2021), para os anos de 2007 a 2015, e das transferências municipais e estaduais do Fundeb (STN, 2021), para os anos de 2016 a 2020, e acrescidas de 10% referentes à contribuição da União. Os valores estão expressos nos preços médios de 2020 e foram deflacionados a partir do IPCA, considerando os preços médios anuais.

3. ARMADILHAS DE UM DIAGNÓSTICO MAL INTERPRETADO

O diagnóstico original, que serviu de justificativa para a criação do Fundef, era preciso ao assinalar que a redação original da Carta de 1988 levava a um acentuado descasamento entre arrecadação e matrículas, e,

portanto, que havia a necessidade de uma considerável redistribuição dos recursos destinados à educação (veja Gráfico 1). Ao longo dos anos, entretanto, esse diagnóstico acabou sendo mal interpretado.

É justificável considerar que a correção do descompasso entre arrecadação e matrículas seja uma condição necessária para que o preceito constitucional de "igualdade de condições para o acesso e permanência na escola"[432] possa ser alcançado. No entanto, considerar que a correção desse descompasso seja suficiente para que o direito à educação seja assegurado a todos com igualdade de condições é injustificável.[433]

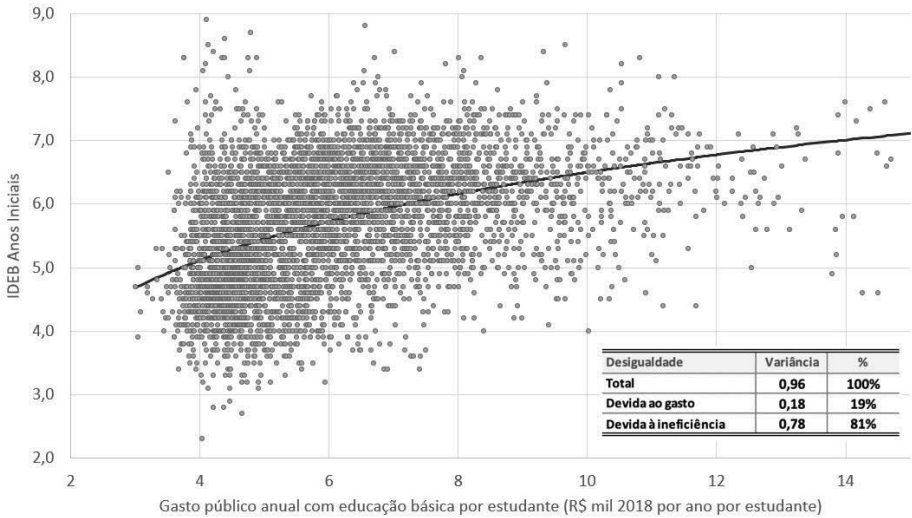
Em educação, como em qualquer outra área da atividade humana, os resultados alcançados não dependem apenas do esforço e dos recursos alocados. Eles dependem também da eficiência com que esses esforços e recursos são empregados. A inequidade na disponibilidade de recursos entre redes de ensino representa apenas um dos fatores determinantes da gigantesca desigualdade educacional que perdura no País.

A evidência disponível, inclusive, aponta que a inequidade na disponibilidade de recursos não só não é o único determinante como sequer é o de maior expressão. Como se vê no Gráfico 3, no Brasil, 80% das disparidades no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) entre redes municipais ocorre entre aquelas com o mesmo gasto por aluno. Apenas 20% das disparidades no Ideb devem-se a disparidades entre redes com diferentes níveis de gasto por aluno. Em outras palavras, no Brasil, a maior parte das divergências em resultados educacionais entre redes deve-se a diferenças na eficiência com que os recursos disponíveis estão sendo utilizados e não a disparidades na disponibilidade de recursos. Logo, para que haja equidade educacional, mais importante que distribuir melhor os recursos é a equalizar a eficácia com que esses recursos são utilizados.

432. Inciso I de art. 206 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

433. O reconhecimento de que a igualdade na repartição dos recursos não é condição suficiente para a garantia de educação de qualidade para todos está presente na análise do Fundeb realizada por diversos autores. Veja, em particular, Cruz et al. (2019) e Castioni, Cardoso e Cerqueira (2021).

Gráfico 3: Relação entre o gasto por estudante e o Ideb nos anos iniciais: Brasil, redes municipais, 2018-2019

Desigualdade	Variância	%
Total	0,96	100%
Devida ao gasto	0,18	19%
Devida à ineficiência	0,78	81%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do FNDE/Siope (2018) e Inep (2019).

Diversos países (OECD, 2017) reconhecem que os instrumentos tipicamente utilizados para promover uma distribuição mais equitativa dos recursos e os utilizados para promover seu uso eficaz estão intimamente interligados. Os mecanismos utilizados para distribuir recursos sempre influenciam a eficácia com que esses recursos são empregados. Ao contrário do que ocorria com o Fundef e o antigo Fundeb, a EC 108 (BRASIL, 2020a), reconhece essa interdependência. Nesse sentido, ao lado de uma variedade de dispositivos voltados a uma melhor distribuição dos recursos, essa Emenda inclui dois dispositivos especificamente voltados para incentivar a utilização mais efetiva dos recursos.

O primeiro desses dispositivos está relacionado à vinculação da distribuição do ICMS ao desempenho educacional[434]. Segundo ele, ao menos 10% da parcela desses recursos distribuídos dos estados

434. Veja item II do § Único do art. 158 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Vale ressaltar que esse dispositivo não está diretamente vinculado ao formato do Novo Fundeb.

para os municípios precisa estar vinculada a "indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos" (BRASIL, 2020a). Vale ressaltar, que essa forma de distribuição do ICMS já vinha sendo praticada pelo estado do Ceará e diversos estudos certificam a sua eficácia em promover melhor desempenho educacional (Brandão, 2014; Carneiro e Irffi, 2018; e Holanda, 2020). Existe, no entanto, uma válida e recorrente preocupação com a possibilidade de que esse instrumento inadvertidamente também leve a aumentos na desigualdade. É o caso de Souza (2021). De fato, redes com maiores recursos podem utilizar essa vantagem para alcançar melhores resultados e a partir daí conseguirem se beneficiar mais dos recursos atrelados aos incentivos. Não obstante, à medida que os recursos forem alocados em função do progresso (em vez de nível alcançado) e de reduções na desigualdade, as redes mais carentes podem inclusive estar em vantagem. Esse será o caso, na medida em que é mais factível, para aqueles abaixo da média, se aproximarem, do que para aqueles que já estão acima da média se afastarem ainda mais. Em todo caso, para evitar a produção de inequidades pelos incentivos, é fundamental assegurar ampla assistência técnica às redes mais vulneráveis e manter um permanente sistema de monitoramento e avaliação das consequências desses incentivos[435].

O segundo dispositivo[436] estabelece que cerca de 11%[437] do aporte da União ao Fundeb deve ser alocado diretamente às redes que alcançarem melhorias no atendimento e na aprendizagem com redução na desigualdade e aprimoramentos de gestão.

435. Sobre isso veja, por exemplo, Cruz et al. (2019) e Moreno (2020).

436. Artigo 212-A, V, c (BRASIL, 2020a). Esse, sim, é parte constitutiva do Novo Fundeb.

437. Corresponde aos 2,5 pontos percentuais da contribuição total de 23% (portanto, 10,9%) do volume total dos fundos, que no Novo Fundeb a União deve transferir diretamente às redes de ensino em função de seu desempenho. Veja Inciso V do art. 212-A da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Em suma, a EC 108 avança ao reconhecer que instrumentos voltados à distribuição de recursos, quando adequadamente desenhados, podem também promover o seu uso mais efetivo. Embora o desenho desses dois mecanismos ainda precise ser mais bem especificado e sua eficácia devidamente avaliada, sua adoção representa um importante avanço no reconhecimento de que as disparidades na efetividade do gasto também devem ser mitigadas.

A despeito dos avanços, o tradicional foco excessivo do Fundeb na distribuição de recursos tem trazido consequências indesejáveis, embora não intencionais. Em primeiro lugar, em todos os ramos da atividade humana, o desenvolvimento de um bom projeto precede a busca de financiamento. Esse princípio, no entanto, em boa medida foi invertido na educação brasileira, em que a busca por recursos precede a discussão sobre o que será feito com eles. O Fundef e Fundeb, com seu tradicional foco quase exclusivamente distributivo, talvez tenha de forma inadvertida contribuído para reforçar esse viés, levando a que a

política educacional brasileira dê maior atenção à busca de recursos do que propriamente ao desenho e à avaliação de projetos educacionais de qualidade.

Esse tradicional foco do Fundeb na disponibilidade de recursos também reforça um segundo viés indesejável da política educacional brasileira: uma maior atenção aos meios (recursos) que propriamente aos fins (resultados). Na tentativa de equalizar a qualidade da educação, a noção de qualidade considerada se refere muito mais a insumos (professores e infraestrutura) do que aos resultados a serem alcançados (proficiência e desenvolvimento do estudante)[438].

---

438. Essa maior preocupação com a disponibilidade e a qualidade dos meios e não com a qualidade dos resultados não é exclusiva do Fundef-Fundeb, pois está também presente na Lei de Diretrizes e Bases (LDB). Invariavelmente, quando a LDB trata da qualidade da educação, ela se refere a insumos educacionais. Vale ressaltar, no entanto, que no Plano Nacional de Educação (PNE), embora o conceito de qualidade não se aplique apenas a resultados educacionais (desenvolvimento dos estudantes), a visão de qualidade voltada a resultados está bem melhor representada, em particular, nas metas 5 e 7.

No entanto, quando a Constituição Federal estipula que todos têm direito a educação de boa qualidade, o que se pretende é que a educação assegure a todos o "pleno desenvolvimento", o "preparo para o exercício da cidadania" e a "qualificação para o trabalho"[439]. É importante no desenho das políticas educacionais sempre considerar que a disponibilidade e qualidade dos insumos (professores, infraestrutura, material didático, etc.) são apenas instrumentos/meios para se alcançar o real fim da educação: assegurar o pleno desenvolvimento de cada estudante.

4. ASPECTOS NÃO RELACIONADOS À EQUALIZAÇÃO DOS RECURSOS POR ESTUDANTE

A extensa legislação que criou o Fundef e o Fundeb não se limita a definir regras para a constituição dos fundos e sua repartição. Ela tem por meta também regular a utilização dos recursos desses fundos[440]. Trataremos agora de três aspectos dessa regulação que julgamos merecer particular reconsideração. Antes, no entanto, discutiremos a racionalidade e inconveniências decorrentes da imposição de restrições à utilização de recursos.

Na medida em que recursos são vinculados à educação, torna-se imediatamente necessário caracterizar quais as classes de gastos consideradas válidas. Na ausência dessa caracterização, a vinculação se torna evidentemente inócua. Os artigos 70 e 71 da LDB (BRASIL, 1996b) cumprem exatamente essa missão, ao descreverem o que conta e não conta como despesa de MDE[441].

439. Veja art. 205 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

440. A regulamentação do uso dos recursos de um dado Fundo restringe o rol de alocações possíveis na medida em que impõe limites máximos e mínimos para determinadas classes de despesas. No limite, impede que certas despesas sejam realizadas ou que algumas sejam compulsórias.

441. Um inevitável inconveniente da vinculação e de restrições ao uso é a necessidade de monitorar, validar e fiscalizar cada componente do gasto.

A regulamentação de uso dos recursos do Fundef-Fundeb não é igual ao estipulado pela LDB, é ainda mais restritiva. Se essas restrições adicionais são justificáveis, então deveriam se aplicar ao conjunto de todos os recursos e, portanto, modificar o disposto nos referidos artigos da LDB. Por causa dessa regulamentação díspare, as diversas fontes de financiamento da educação pública não podem ser tratadas de forma unificada. Alocações que podem ser adotadas com recursos de uma fonte, não podem ser adotadas com recursos de outra.

Essa multiplicidade de restrições de uso diferenciadas pode levar a que limitações específicas a poucas fontes se tornem inócuas. Na medida em que uma restrição imposta à utilização de uma fonte não se aplica a todas as demais, um gestor que precise dedicar a um item uma parcela de recursos maior do que a fonte de uso restrito permite, pode contornar esse obstáculo usando de forma desproporcional aquelas às quais o impedimento não se aplica. Assim, quando existem suficientes recursos nas fontes que não compartilham uma dada restrição, esse expediente pode tornar a restrição inócua.

No entanto, se muitas fontes compartilharem a mesma limitação, pode não ser possível circundar a restrição. Caso a alocação desejada não seja permitida, a despeito de ser a mais adequada, a restrição imposta passa a ser uma fonte de ineficiência.

Uma vez que restrições específicas podem levar a ineficiências alocativas, qual a vantagem da sua adoção? A única justificativa possível parece ser impedir que gestores locais incorram em erros na utilização de seus recursos. Isso, no entanto, tem validade contestável, em particular quando grande diversidade de contextos locais demanda substancial diversidade na alocação dos recursos. Nesse caso, não existe uma única possibilidade adequada. Se o objetivo é assegurar que o gestor aloque os recursos disponíveis da melhor maneira, em vez de restringir sua autonomia para isso, o mais adequado seria (i) monitorar o resultado final, (ii) oferecer assistência técnica, (iii) realizar e difundir estudos e diretrizes que possam orientar os gestores locais na definição

da melhor utilização dos recursos e (iv) impor sanções em casos de sistemática incapacidade de alcançar metas estabelecidas.

Em consonância com sua denominação[442], o Novo Fundeb requer que uma parcela substancial, ou seja, 70% de seus recursos seja direcionada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício[443]. Como a educação requer recursos humanos em grande quantidade, espera-se que boa parcela do que as redes recebem acabe se dirigindo ao pagamento desses profissionais, levando a que a restrição imposta pelo Fundeb seja inócua. De fato, desde 2015, mais de 70% do gasto público direto com educação básica foi dedicado ao pagamento de pessoal ativo, porcentagem essa que permaneceu acima de 65% ao longo dos últimos 15 anos[444].

Como nem todos os recursos de uma rede provêm do Fundeb, mesmo para aquelas que dedicariam menos do que 70% de seus recursos a esse fim, essa restrição pode, ainda assim, ser inócua. Para isso, basta que a rede tenha acesso a recursos suficientes de outras fontes. Ou seja, uma rede que gostaria de dedicar no máximo r% dos seus recursos à remuneração dos profissionais da educação básica, precisaria de que a parcela de recursos que recebe do Fundeb fosse inferior a ($10r/7$)%. Assim, se uma rede desejasse dedicar no máximo 49% dos seus recursos à remuneração dos profissionais da educação básica, a restrição imposta pelo Fundeb seria inócua desde que esse Fundo representasse no máximo 70% dos recursos a que tem acesso.

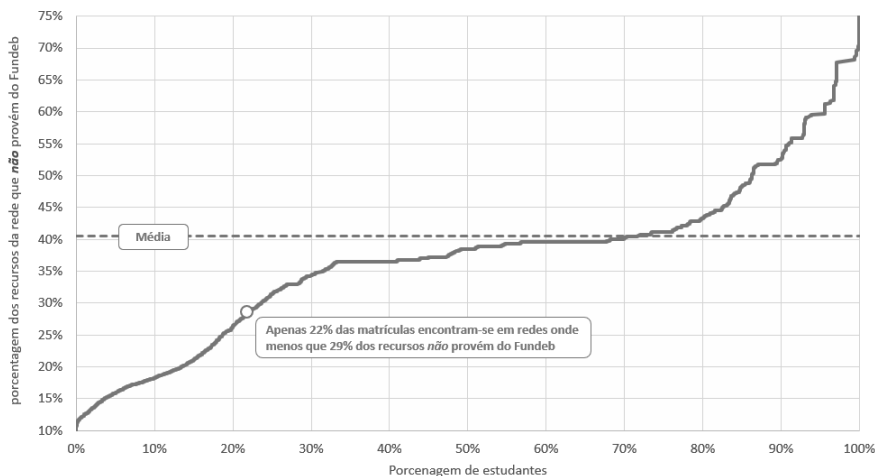
---

442. Vale relembrar que Fundeb significa Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de *Valorização dos Profissionais da Educação*.

443. Conforme vimos na seção 1, assegurar que uma alta proporção das receitas do fundo se destinem à remuneração de profissionais da educação não é uma novidade do Novo Fundeb. A legislação do Fundef já requeria que 60% dos recursos fossem dirigidos à remuneração dos profissionais do magistério do ensino fundamental e o Fundeb, que a mesma proporção tivesse como destino o pagamento dos profissionais do magistério da educação básica. O Novo Fundeb elevou essa porcentagem para 70%, mas também ampliou a categoria beneficiada para abarcar todos os profissionais da educação básica em exercício.

444. Veja em Inep (2021a) os indicadores financeiros educacionais — investimento por natureza da despesa.

Como se vê no Gráfico 4, o Fundeb responde em média por apenas 60% dos recursos vinculados à educação. Assim, a restrição imposta pelo Fundeb só seria efetiva para redes que desejassem dedicar menos do que 42% dos seus recursos para a remuneração dos profissionais da educação básica. Conforme o referido gráfico mostra, apenas 22% das matrículas são de redes em que menos do 28,5% dos seus recursos provêm de outras fontes, fora o Fundeb. Apenas para elas, a restrição imposta pelo Fundeb seria efetiva, caso seu objetivo fosse destinar menos do que 50% com a remuneração dos profissionais da educação básica.

Gráfico 4: Distribuição dos estudantes segundo a porcentagem dos recursos da rede em que estuda que não provém do Fundeb, Brasil, 2015

Fonte: Elaboração própria a partir de Tanno (2017: Anexo).

A capacidade de contornar essa restrição, no entanto, não deve ser universal. Em algumas redes a imposição do Fundeb deve limitar a autonomia, impedindo que a alocação mais adequada dos recursos disponíveis possa ser adotada. Nos municípios mais pobres, a quase totalidade dos recursos para educação provém do Fundeb; e neles as restrições serão mais efetivas e terão maior potencial para impedir uma alocação mais adequada às condições locais.

A ressalva de que 70% dos recursos disponíveis devem seguir para a remuneração dos profissionais da educação básica não é a única imposta pelo Novo Fundeb, outros dispositivos dessa natureza foram adicionados. Um deles requer que 15% dos recursos repassados pela União diretamente às redes com menor disponibilidade total de recursos por estudante (i.e., redes em que o valor anual total por aluno [VAAT] fique abaixo do mínimo definido nacionalmente[445]) devam ser alocados a despesas de capital e 50% à educação infantil (BRASIL, 1988)[446].

Não há dúvida de que as despesas de capital e com a educação infantil merecem maior atenção no financiamento da educação pública. Segundo o Inep (2021a), as despesas de capital como porcentagem do gasto público vêm declinando, chegando nos últimos anos a uma inexpressiva participação, inferior a 5% do gasto público direto[447]. Por sua vez, é consensual que a contribuição da educação infantil é indispensável[448] para o "pleno desenvolvimento da pessoa", objetivo último da educação. Embora, ao longo das duas últimas décadas, a participação da educação infantil no gasto público já tenha crescido de 10% para 15%[449], a necessidade de aumentar a oferta de vagas nessa etapa e a qualidade dos serviços oferecidos requer que essa participação continue crescendo.

Vale ressaltar que essa nova contribuição direta da União às redes (10,5% do montante total dos fundos estaduais e distrital) corresponde apenas a pouco mais de 5% do volume total de recursos vinculados à educação[450]. Assim, essas restrições adicionais[451], por estarem sendo

445. Art. 212-A, alínea b do inciso V da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

446. Art. 212-A, Inciso XI e § 3º da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

447. Veja em Inep (2021a) a proporção do investimento público direto por natureza de despesa.

448. Veja OECD (2020) e Berlinski e Schady (2015).

449. Veja em Inep (2021a) a proporção do investimento público total por nível de ensino.

450. Essa estimativa considera que o aumento na contribuição da União (de 10% para 23%) seria a única mudança e que o antigo Fundeb (quando a contribuição da União era de 10%) representava 59% dos recursos vinculados à educação (veja Gráfico 4).

451. 15% para despesas de capital e 50% com educação infantil.

impostas apenas a uma pequena parcela (5%) do total de recursos, têm grandes chances de se tornarem inócuas.

Como a distribuição desses recursos é dirigida apenas às redes em municípios com menor capacidade de arrecadação, as restrições impostas ao seu uso podem limitar as escolhas de algumas redes locais. Isso, no entanto, é pouco provável, pois se espera que a distribuição desses recursos, a despeito de sua regra de focalização, acabe sendo bem pulverizada. Esses recursos devem beneficiar mais da metade dos estudantes matriculados e cerca de 60% das redes de ensino[452]. Além disso, a expectativa é que, nas redes beneficiadas, essa contribuição da União represente menos de 30% dos recursos disponíveis[453]. Dessa forma, as restrições impostas serão inócuas para todas as redes interessadas em dedicar pelo menos 4,5% dos seus recursos a despesas de capital e 15% à educação infantil[454], que representa a atual média nacional.

Direcionar à educação infantil metade da nova contribuição da União representará um aumento de 2 a 3 pontos percentuais na parcela do gasto com educação básica dirigido à educação infantil, que deverá passar de 15% para 17% a 18%. É preciso, sem dúvida, aumentar a cobertura e a qualidade da educação infantil e, portanto, aumentar os recursos alocados a essa etapa educacional. Isso, todavia, deve declinar ao longo da próxima década, na medida em que a transição demográfica avança e os investimentos na expansão da oferta maturam. Assim, não parece haver racionalidade para se expandir, de forma constitucional, a alocação de recursos à educação infantil, muito menos quando essa expansão se restringe às redes com menor capacidade de arrecadação. Preferível seria contar com um sistema de incentivos

452. Estimativas obtidas a partir de informações em Tanno (2017, Anexo).

453. Idem.

454. Vale ressaltar que a restrição de gastos relativa à educação infantil se aplica ao conjunto das redes e não isoladamente cada uma isoladamente em absoluto. Mas mesmo que se aplicasse a cada rede de forma individual, seria muito pouco restritiva.

aplicável a todas as redes municipais, sensível a seu desempenho e suas necessidades, que pudesse ser avaliado e ajustado frequentemente.

Por fim, é importante ressaltar o impedimento que o Fundeb coloca à participação de instituições privadas na provisão pública da educação fundamental e média urbana. Ao contrário da LDB, que reconhece a participação da iniciativa privada como uma forma válida de oferta de educação pública[455], as leis que regulamentam o Fundeb excluem a possibilidade de as redes públicas recorrerem à iniciativa privada na provisão de educação fundamental e média em áreas urbanas.

Em princípio, deveríamos colocar a infraestrutura social inteira a serviço de toda a população, em particular, da população mais pobre. Impedir que a população tenha acesso a parte dos serviços disponíveis não parece favorecer nem a ampliação do acesso nem a melhoria na qualidade dos serviços disponíveis. Como o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) têm demonstrado, a provisão privada de serviços públicos pode contribuir de forma significativa para a melhoria na cobertura e na qualidade dos serviços oferecidos.

Segundo o Todos pela Educação (2020), "… essa mudança *drenaria* recursos da rede pública para a privada, ampliando a *desigualdade* e sem garantir benefício efetivo ao atendimento escolar, e, portanto, representaria um *retrocesso*". A *possibilidade* de poder utilizar recursos públicos para contratar o setor privado amplia as possibilidades de escolha do gestor educacional. Nas mãos de gestores idôneos, a ampliação das possibilidades de escolha é benéfica e jamais poderia representar um retrocesso, uma vez que o gestor tem sempre a liberdade de não utilizar o setor privado se assim o desejar. Se a utilização do setor privado traz ou não benefícios, cada gestor local pode verificar, não é

455. Veja art. 70, em particular o Inciso VI: "Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com […] concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas" (BRASIL, 1996b).

preciso presumir-se de antemão. A ampliação da liberdade de escolha, de fato, pode trazer maior desigualdade, na medida em que permite que melhores gestores têm maior autonomia e podem levar sua rede a melhores resultados. A imposição de impedimentos à eficiência não é uma forma adequada de se buscar maior igualdade.

Outro ponto relevante sobre esse impedimento é ele ser contraditório. A legislação do Fundeb permite que serviços educacionais relativamente mais complexos, como educação infantil, educação no campo e educação especial, possam ser oferecidos por instituições privadas. Se a participação dessas instituições é bem-vinda na provisão desses serviços relativamente mais complexos, por que não seria também na dos menos complexos, como a educação fundamental e média urbana? A estratégia inversa, na qual o Estado teria o monopólio da provisão dos serviços mais complexos, talvez se justificasse na argumentação de que as instituições privadas teriam dificuldade em oferecê-los. A estratégia adotada, em que o monopólio estatal é das formas mais simples de educação, carece de justificativa.

5. SÍNTESE DAS RECOMENDAÇÕES

É inquestionável a contribuição do Novo Fundeb e de seus antecessores para uma melhor distribuição dos recursos educacionais. O que não significa que modificações no seu desenho não poderiam elevar ainda mais essa contribuição. Neste capítulo apontamos dois caminhos que potencializariam essa melhoria. Em primeiro lugar, a capacidade redistributiva do Novo Fundeb poderia ser maior, caso todas as receitas estaduais e municipais constitucionalmente vinculadas à educação passassem a ser integralmente depositadas nos respectivos fundos estaduais e distrital. Em segundo lugar, o efeito redistributivo do Novo Fundeb poderia também ser maior se os 27 fundos que o constituem passassem a formar um fundo único nacional.

Para se garantir a igualdade de oportunidades educacionais, uma distribuição equitativa de recursos é certamente necessária, mas também insuficiente. Conforme o Gráfico 3, mais importante que a equidade na distribuição de recursos é a equidade na eficácia com que esses recursos são utilizados. Instrumentos como o Fundeb, responsáveis pela distribuição de recursos, são também reconhecidamente eficazes para promover maior eficiência na sua utilização e, por isso, precisam ser usados com esse fim. A EC 108 (BRASIL, 2020a) dá um importante passo nessa direção, ao incluir dois instrumentos voltados à promoção de melhorias na qualidade do gasto público.

Não obstante, tão importante quanto incentivar melhorias na gestão, é assegurar autonomia para que uma melhor gestão possa ser realizada. Nesse sentido, a natureza contábil do Fundef-Fundeb, que impede que recursos sejam poupados para utilização em momentos difíceis no futuro, é um desnecessário inconveniente. O Novo Fundeb seria mais coerente com uma utilização eficaz de recursos caso passasse a constituir-se num fundo plurianual.

Além de impedir que seus recursos possam ser poupados, o Novo Fundeb impõe uma série de restrições ao seu uso, que vão bem além do que estabelece a LDB. Três mereceram particular atenção: (i) aplicação de no mínimo 70% dos recursos à remuneração de profissionais da educação; (ii) aplicação em despesas de capital e em educação infantil de no mínimo 15% e 50%, respectivamente, de uma das novas contribuições da União; e (iii) impossibilidade de contração do setor privado para a provisão de ensino fundamental e médio urbano. Em todos os casos, essas restrições podem levar a alocações ineficazes de recursos, que poderiam ser evitados caso a autonomia alocativa do gestor não tivesse sido limitada pelas restrições impostas.

Faltou na discussão sobre o Novo Fundeb e sua operacionalização maior atenção à formulação de projetos educacionais de qualidade *vis-à-vis* a captação e repartição de recursos, assim como clareza sobre qual qualidade se busca promover. O foco deveria ser na

qualidade dos resultados, o desenvolvimento pleno dos estudantes, pois a qualidade dos insumos é apenas um resultado intermediário, cuja importância depende integralmente de sua contribuição à qualidade dos resultados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, J.; CASTRO, K.P. **Análise do sistema tributário vinculado à educação e da capacidade fiscal dos entes federados brasileiros para financiar a educação pública**: Produto 3: Proposta para o Fundeb e Reforma Tributária. Rio de Janeiro:[s.n.], 2019.

ARAÚJO, R. L. S. **Limites e possibilidades da redução das desigualdades territoriais por meio do financiamento da educação básica**. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Educação. Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2013.

BERLINSKI, S.; SCHADY, N. **The early years:** Child Well-Being and the Role of Public Policy. Hampshire, UK: Interamerican Development Bank, 2015.

BRANDÃO, J. B. **O rateio de ICMS por desempenho de municípios no Ceará e seu impacto em indicadores do sistema de avaliação da educação**. Dissertação de mestrado em administração. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Fundação Getulio Vargas, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Texto Atualizado (até a EC 111/2021). Disponível em: https://legis.senado.leg.br/norma/579494/publicacao/16434817. Acesso em: 7 out. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Exposição de Motivos 273, de 13 de outubro de 1995. EC 14 de 1996. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, ano L, n. 14, 24/10/1995, p. 2.603-2.605.

BRASIL. E. C 14**,** de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13/09/1996a.

BRASIL. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, 23/12/1996b, p. 27.833. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em: 7 out. 2021.

BRASIL. Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60 § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, 26/12/1996c, p. 28.442. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424.htm. Acesso em: 7 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Manual de Orientação**: Fundef. 4º ed. MEC: Brasília, 2004.

BRASIL. EC 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, 20/12/2006, p. 5.

BRASIL. Lei 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação — FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, 21/6/2007a, p. 7.

BRASIL. Decreto 6.253 de 13 de novembro de 2007. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação — Fundeb, regulamenta a Lei 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. **Diário Oficial da União** — Seção 1 — 14/11/2007b., p. 18 (Publicação Original).

BRASIL. EC 108, de 26 de agosto de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, 27/08/2020a, p. 5.

BRASIL. Lei 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Brasília, **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1 — Extra C, 25/12/2020b, p. 1.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Manual de Orientação**: Novo Fundeb. MEC: Brasília, 2021.

CARNEIRO, D.; IRFFI, G. D. **Avaliação de Políticas de Incentivo à Educação Básica no Ceará: Lições para o Brasil**. Tese de doutorado em economia.

Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Programa de Pós-Graduação em Economia, Fortaleza, 2018.

CASTIONI, R.; CARDOSO, M. A. S.; CERQUEIRA, L.de B. R. "Novo Fundeb: aperfeiçoado e permanente para contribuir com os entes federados na oferta educacional". In: **Revista Educação e Políticas em Debate**, 10 (1, p. 271-289), 2021.

CRUZ, G.; ROCHA, R. "Efeitos do FUNDEF/B sobre Frequência Escolar, Fluxo Escolar e Trabalho Infantil: Uma Análise com Base nos Censos de 2000 e 2010". In: **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 48, p. 39-75, 2018.

CRUZ, T. et al. **Novo Fundeb: Prós e Contras das Propostas em Debate. Banco Interamericano de Desenvolvimento — Relatório de Política Educacional**. Nota técnica do BID 1745, 2019.

FNDE. **Repasse de recursos do Fundeb** — Repasse Consolidado (Por UF, esfera de governo, origem e mês): 2007 — 2016. 2021. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/component/k2/item/972-repasse-de-recursos-do-fundeb. Acesso em: 5 nov. 2021.

FNDE. **Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope)**. Arquivos — Dados analíticos — Indicadores — 2018. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/fnde_sistemas/siope/relatorios/arquivos-dados-analiticos. Acesso em: 5 nov. 2021.

HOLANDA, M. C. "Indicadores de resultados definindo a distribuição do ICMS: a experiência do Ceará". In: **Revista Brasileira de Avaliação**, v. 2, p. 106-115, 2020.

INEP. **Indicadores Financeiros Educacionais**. 2021a. Disponível em: http://inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais. Acesso em: 5 nov. 2021.

INEP. **Censo Escolar:** Sinopses Estatísticas da Educação Básica, 2007–2020. 2021b. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica. Acesso em: 5 nov. 2021.

INEP. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**. 2019. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb. Acesso em: 5 nov. 2021.

MENEZES-FILHO, N.; PAZELLO, E. "Do teachers' wages matter for proficiency? Evidence from a funding reform in Brazil". In: **Economics of Education Review**, 266, p. 660-672, 2007.

OECD. **The Funding of School Education:** Connecting Resources and Learning. Paris: OECD Publishing, 2017.

OECD. **Quality Early Childhood Education and Care for Children Under Age 3:** Results from the Starting Strong Survey 2018. Paris: OECD Publishing, 2020.

STN. **Transferências Constitucionais**. 2021. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1. Acesso em: 5 nov. 2021.

SOUZA, F. A. de. "Os novos e velhos problemas do Novo Fundeb: análise da Emenda Constitucional 108/2020". In: **Vértices**, Campos dos Goitacazes, 23 (3), p. 788-802, 2021.

TANNO, C. R. Universalização, qualidade e equidade na alocação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB): proposta de aprimoramento para a implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ). **Câmara dos Deputados**. Estudo Técnico, n. 24, p. 2017, 2017.

TANNO, C. R. **PEC 15/2015**: Fundeb. Texto Aprovado na Câmara dos Deputados Novo Mecanismo Redistributivo: resultados esperados, avaliação e proposta de regulamentação. ET 22/2020 da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: https://bit.ly/3rDujOZ. Acesso em: 20 set. 2020.

VEGAS, E.; GORDON, N. "Educational finance, equalization, spending, teacher quality, and student outcomes: the case of Brazil's Fundef". In: **Incentives to improve teaching: Lessons from Latin America**, v. 5, 2005.

CAPÍTULO 20

O PISO SALARIAL DO MAGISTÉRIO PÚBLICO[456]

Gustavo Guimarães e Marcos Mendes

INTRODUÇÃO

A Emenda Constitucional 53/2006 determinou que lei federal estabelecesse um "piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública".[457] A Lei 11.738/2008 (Lei do Piso) regulamentou esse dispositivo, criando o "piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica".

Este capítulo mostra que a Lei do Piso gerou distorções e aumentos de custos, sem evidências de melhoria do aprendizado dos alunos. Trata-se de um caso típico, em que mesmo estando patente a disfuncionalidade e custos gerados por mal desenho de uma dada política pública, não é simples alterá-la devido às resistências dos grupos que delas se beneficiam.

A seção 1 faz um breve sumário dos motivos teóricos pelos quais se justificaria uma política de piso salarial para o magistério, e os resultados que a literatura acadêmica tem encontrado no mundo para esse tipo de política. A seção 2 descreve os principais pontos da referida lei.

456. Os autores agradecem os comentários e esclarecimentos de Aumara Feu, Cláudia Deud e Pedro Nery, isentando-os de eventuais erros e opiniões contidos no capítulo.

457. Constituição Federal, art. 206, inciso VIII.

A seção 3 expõe os seus problemas. A seção 4 mostra a dificuldade política para se consertar uma distorção legal que gera benefícios à carreira do magistério público, que tem grande força corporativa. A seção 5 expõe o agravamento do problema em consequência da aprovação do novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). A seção 6 contém as conclusões.

1. POR QUE UM PISO SALARIAL PARA O MAGISTÉRIO?

O objetivo final de qualquer política na área educacional é o aumento da proficiência dos estudantes. Assim, o objetivo primordial tem que ser o aprendizado dos alunos. Educação de melhor qualidade significa aumento da mobilidade social, redução da pobreza e da desigualdade. Também significa maior produtividade da economia, o que gera crescimento de renda para todos em médio e longo prazo.

A literatura aponta que a qualidade dos professores é determinante para atingir os objetivos anteriormente listados. Hanushek (2016), usando dados relativos aos Estados Unidos (EUA), afirma que ter um bom professor, em vez de um professor de capacidade média, durante três ou quatro anos seguidos, é o suficiente para eliminar a diferença de aprendizado entre dois alunos em decorrência de distintas rendas familiares. O hiato entre negros e brancos se fecharia entre 3,5 e 5 anos. Apenas um ano de estudo com um professor excelente adiciona US$ 800 mil na soma da renda ao longo da vida de uma classe de 30 alunos. Cada ano a mais de atividade de um professor acima da média agrega centenas de milhares de dólares à renda que será obtida pelos alunos ao longo da vida.

Políticas de ampliação da remuneração real de professores — como o piso do magistério brasileiro — visam justamente aumentar a quantidade de alunos que estudarão com bons professores, o que ocorreria pelos seguintes canais:

- Atração e retenção na profissão de candidatos mais qualificados.
- Aumento do grau de satisfação dos professores, estimulando-os a se esforçar mais.
- Redução da necessidade de os professores terem múltiplos empregos, o que reduziria o estresse e aumentaria a sua capacidade de ensinar.
- Recuperação da defasagem histórica que a remuneração de professor teria em relação a outras profissões de nível superior.

Agora, professores melhores decorrem de salários maiores? A literatura empírica tem dificuldade em achar relação causal entre aumentos de remuneração de professores e melhoria nos indicadores de aprendizado dos alunos. Isso só é identificado com mais clareza nos casos em que o pagamento é proporcional ao desempenho do professor, e quando a seleção de professores evita a entrada de profissionais desqualificados, bem como possui mecanismos de demissão daqueles que apresentam mau desempenho[458].

Hanushek (2016), analisando o caso dos EUA, aponta que o problema central está justamente na política de remuneração linear dos professores, não premiando o bom desempenho e pagando o mesmo salário para bons e maus professores. O autor argumenta que o custo da folha de pagamentos é muito alto, pois a educação é intensiva em mão de obra. Os governos estaduais e municipais, que remuneram os professores da rede pública, não têm capacidade fiscal de pagar salários elevados a todos.

Dessa forma, acaba-se gerando um "equilíbrio ruim": a desconexão entre remuneração e desempenho torna impossível aumentar os salários de todos os professores a ponto de remunerar adequadamente os melhores. Ao mesmo tempo, o salário unificado pago a todos acaba sendo uma remuneração excessiva para os piores professores, quando comparado com o valor que eles agregam aos alunos e à sociedade.

458. Silva Filho (2016) apresenta uma revisão dessa literatura.

Note-se que estamos nos referindo ao caso dos EUA, um país rico e emissor da moeda de reserva internacional, portanto, com restrição fiscal menor do que a do Brasil.

Além disso, há a dificuldade de remover do magistério os professores de mau desempenho. Regras de estabilidade no emprego e resistências sindicais à avaliação geram essa restrição. Registre-se, mais uma vez, que não se está falando aqui apenas do contexto brasileiro, sendo esse um problema mesmo em países mais desenvolvidos.

Ainda segundo Hanushek (2016), substituir apenas 8% dos piores professores dos EUA por outros de qualidade média puxaria aquele país de uma posição intermediária (25º lugar em 2018) para o topo das notas do exame Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), aplicado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

No caso brasileiro, o piso do magistério é uma regra geral, não baseada em premiação de desempenho. Coerente com o que se observa na literatura internacional, estudos empíricos com o caso nacional não detectam efeitos diretos ou indiretos do piso sobre a qualidade do ensino.

Silva Filho (2016) não identificou relação causal entre os aumentos promovidos pelo piso e o desempenho dos estudantes em testes padronizados. Também não encontrou evidências de maior esforço dos professores ou de aumento na proporção de professores trabalhando em regime de tempo integral, renunciando às múltiplas ocupações. Foram detectados apenas efeitos positivos de muito pequena monta na qualificação dos professores recrutados e no nível educacional dos estudantes que decidiram ingressar em cursos de pedagogia ou licenciaturas.

Tavares e Ponczek (2018), embora não estudem explicitamente o efeito do piso do magistério, avaliam aumentos salariais decorrentes de gratificação por tempo de serviço (também não relacionada a mérito, portanto) no estado de São Paulo. Não encontram relação entre aumento dessa remuneração dos professores e proficiência dos alunos.

Hirata, Oliveira e Mereb (2019) do mesmo modo não encontram relação estatisticamente significativa entre acréscimos reais na remuneração e melhoria de desempenho dos alunos em testes padronizados no Brasil. Os autores fazem uma revisão da literatura, apontando que aumentos generalizados de salário dos professores têm alto custo e baixo resultado. Isso indica que outras estratégias tendem a ser mais eficazes, como esforços para melhorar o uso do tempo pelo professor em sala de aula, aperfeiçoamento da formação específica e continuada oferecida a ele, exclusão dos docentes com pior desempenho, sistematização dos currículos. Os incentivos ao bom desempenho são difíceis de implementar, mas, se bem desenhados e testados, podem gerar aumento sistemático e sustentável da proficiência dos alunos.

Apesar desses resultados conhecidos na literatura internacional e nacional, a instituição de um piso salarial universal no Brasil por vezes é defendida como forma de equiparar a remuneração dos professores da rede pública à dos docentes da rede privada ou à de outras profissões de nível superior. A ideia subjacente seria que professores do ensino público ganham muito pouco e, ao menos temporariamente, seria necessária uma política de convergência das remunerações desses profissionais com outros equivalentes (os da rede privada ou profissionais de capacitação semelhante).

Não há, contudo, evidências claras de que haja, em termos gerais, baixa remuneração de professores na rede pública brasileira. Ao contrário, em relação aos pares no mercado de trabalho educacional privado, diversos estudos mostram que os docentes da rede pública ganham mais que os da rede privada, além de terem estabilidade no emprego e um pacote mais favorável de benefícios previdenciários (Inep, 2020b; Paes de Barros e Machado, 2020; Matijascic, 2017; Barbosa Filho, Pessôa e Afonso, 2009).

Comparações de remunerações de profissões distintas, que apresentam uma estrutura de oferta e demanda completamente diferentes, são frágeis caso não se faça um controle bastante adequado.

Não obstante, existe um número razoável de trabalhos nesse sentido. Como era de se esperar, na comparação com outros profissionais de nível superior as evidências são controversas. Hirata, Oliveira e Mereb (2019) mostram que, por um lado, a comparação direta de remunerações médias aponta menor remuneração dos professores (mais uma vez sem computar as vantagens da estabilidade, da duração do ano letivo, dos benefícios previdenciários e aposentadoria especial). Por outro lado, os autores mostram que a remuneração dos professores brasileiros como proporção do PIB *per capita* fica acima da média desse indicador para vários países desenvolvidos. De modo similar, vemos em Schleicher (2018) que, no Brasil, a remuneração dos professores como proporção da remuneração dos trabalhadores com nível superior está um pouco abaixo, porém muito próxima, da média observada nos países da OCDE.

É comum que se compare a remuneração dos professores brasileiros com a dos professores de países da OCDE, utilizando-se dados da publicação *Education at a Glance*, para apontar que os professores brasileiros ganham muito menos. Essa comparação não é adequada. Os países da OCDE têm em média renda *per capita* três vezes mais alta que o Brasil. Não só os professores daqui ganham menos que os de lá, mas também os nossos advogados, médicos e engenheiros. O adequado é colocar a remuneração dos professores de cada país como proporção da renda média ou PIB *per capita* do respectivo país.

Matijascic (2017), por sua vez, mostra que, dividindo a população brasileira por faixas de renda, os professores da educação básica estão sub-representados na composição das famílias de renda baixa e média, e sobrerepresentados nas famílias com renda *per capita* acima de três salários-mínimos. Paes de Barros e Machado (2020) mostram que, em 2018, somente em cinco dos 27 estados (SP, RJ, RS, SC e PE) os professores da rede estadual com nível superior recebiam menos que a média dos empregados do setor privado, com nível superior e carteira assinada.

A realidade dos professores da rede pública com salários aviltantes parece ter ficado para trás. Mesmo antes da instituição do piso, em 2008, já havia política pública voltada a elevar continuamente a remuneração dos docentes. Em 1996, 12 anos antes, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef, antecessor do Fundeb — Fundo de Financiamento da Educação Básica), com uma regra que estipulava que 60% do total dos recursos deveria ir para a remuneração dos docentes.

Àquela época, era comum ver professores em pequenas cidades recebendo menos que o salário-mínimo. Mais de duas décadas de Fundef/Fundeb e uma década de piso do magistério parecem ter mudado fortemente essa realidade. Isso sem levar em conta o sistema de aposentadoria favorecido e a menor probabilidade de perda de emprego.

Pode haver, sem dúvida, situações em que, em determinado estado ou nível de ensino, as remunerações ainda estejam defasadas. Mas isso não justificaria a fixação de um piso generalizado, aplicável a todos os professores, de todas as redes públicas, de todo o país.

Mesmo que houvesse indicações empíricas da necessidade de uma elevação generalizada de remuneração no magistério público, e da eficácia desse aumento de remuneração como instrumento para melhorar o aprendizado, há problemas de desenho da política que aumentam seus custos, diminuem os impactos positivos pretendidos e geram efeitos negativos sobre outras políticas públicas.

É nessas distorções da regra do piso que este capítulo concentra sua análise.

Antes, apresenta-se na Tabela 1 um panorama da remuneração média dos docentes da educação básica, estimada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) para o período 2012-2017[459].

---

459. Não é simples obter esse número. Para tanto, é preciso unir microdados de pelo menos duas bases de dados distintas: o Censo da Educação Básica e a Relação Anual de Informações

Tabela 1: Remuneração média mensal padronizada para 40 horas semanais dos docentes da educação básica por rede de ensino: Brasil — 2012 a 2017 (R$ mil de 2017)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var % 2012-17
Federal	8,0	8,8	9,7	10,8	10,6	11,2	40%
Estadual	4,3	4,3	4,4	4,4	4,1	4,3	0%
Municipal	3,6	3,8	3,9	4,1	4,1	4,1	13%
Total rede pública (A)	4,0	4,1	4,2	4,3	4,2	4,3	9%
Rede privada (B)	3,1	3,2	3,3	3,3	3,2	3,3	7%
Pública/Privada (A)/(B)	**129%**	**128%**	**128%**	**129%**	**129%**	**131%**	

Fonte: Inep (2020b). Nota: Deflator — IPCA.

Constata-se, em primeiro lugar, que, conforme já afirmado anteriormente, a remuneração média na rede pública é aproximadamente 30% superior ao que se paga na rede privada.

Em segundo lugar, nota-se que os professores contratados pelo governo federal (uma minoria, tendo em vista que o ensino básico está concentrado nos estados e municípios) não só têm remuneração muito mais alta, como obtiveram significativos ganhos reais no período, com acréscimo médio de 40% nos salários.

A informação mais relevante, contudo, é o aumento real de 13% para os professores da rede municipal, frente a uma estabilidade do valor real na remuneração estadual. Isso provavelmente reflete o efeito agregado do piso: dado que antes da lei havia mais municípios que estados pagando abaixo do piso, a introdução da regra induziu a convergência das remunerações municipais em direção ao valor médio pago pelos estados.

Mais adiante, na seção 3, se verá que o piso cresceu bem mais que os 13% reportados na Tabela 1. Isso porque nem todos os municípios pagavam abaixo do piso e outros desrespeitam a lei e continuam remunerando menos que o por ela exigido.

Sociais (RAIS), localizando individualmente o CPF do professor nas duas bases e fazendo diversos ajustes metodológicos.

2. AS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS E DISFUNÇÕES DO PISO SALARIAL DO MAGISTÉRIO

A Lei do Piso fixou, para o ano de 2008, o valor de R$ 950 mensais como piso remuneratório dos professores da educação básica (infantil até o ensino médio) na rede pública de todo o país. Dado que a quase totalidade do ensino básico público é provido por estados e municípios, é sobre esses governos que recai o custo e a responsabilidade do pagamento.

Esse valor refere-se ao vencimento inicial da carreira dos profissionais de nível médio, para uma jornada de 40 horas semanais. Jornadas de duração distinta devem ter o valor ajustado proporcionalmente.

O ponto mais importante da Lei (e que gera mais distorções, como se verá adiante) é a regra de reajuste anual do piso. O índice de reajuste é equivalente à variação do gasto mínimo por aluno no âmbito do Fundeb[460]. Trata-se de procedimento pouco usual: em vez de se usar um índice de inflação, corrige-se o piso por um indicador que nada tem a ver com a variação do custo de vida e a preservação/valorização real da remuneração. Como será visto a seguir, esse método de correção provoca fortes e seguidos aumentos reais no valor do piso.

O piso não é apenas uma espécie de salário-mínimo, abaixo do qual não se pode remunerar os professores da rede pública. Ele se refere ao vencimento básico e não à remuneração total, sendo estabelecido como o vencimento inicial da categoria, excluindo-se adicionais e gratificações pagos aos docentes. Isso significa que, quando o piso se

460. Mais precisamente, o art. 5º, parágrafo único, estabelece que “a atualização de que trata o caput deste artigo será calculada utilizando-se o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido nacionalmente, nos termos da Lei 11.494, de 20 de junho de 2007.” (Grifo nosso). Essa lei era a regulamentação do Fundeb até o advento do novo Fundeb (Emenda Constitucional 108/2020, regulamentada pela Lei 14.113/2020). A nova lei de regulamentação do Fundeb revogou a Lei 11.494/2007 e deixou um vácuo sobre a forma de cálculo do piso do magistério, como será visto na seção 4.

eleva, toda a escala de remunerações do plano de carreira — referenciada no vencimento básico — tende a crescer proporcionalmente.

Como a regra de reajuste leva a aumentos acima da inflação, o impacto sobre a folha se propaga pelo reajuste a todos os docentes, e não apenas àqueles que estão no nível inicial da carreira. Como se verá adiante, a reação de muitos gestores foi simplesmente desmontar os planos de carreira para diminuir o impacto do piso nas contas públicas.

Ademais, o conjunto de profissionais atendido pelo piso é mais amplo que o de professores efetivamente em sala de aula. O piso se aplica também aos profissionais que atuam nas funções de "direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais, exercidas no âmbito das unidades escolares".

Importante registrar que, no caso de entes públicos que tenham regime próprio de previdência (ou seja, seus servidores não se aposentam pelo Regime Geral — INSS) o valor do piso se aplica a todos os aposentados e pensionistas que tenham direito à chamada regra de paridade (ou seja, recebem todos os benefícios concedidos aos ativos).

A lei também estipula que 1/3 da jornada de trabalho será para atividades fora da sala de aula. Extrapola, portanto, a simples fixação de remuneração, impondo ainda limitação à jornada de trabalho.

Por fim, prevê que os estados e municípios que não tiverem condições de pagar o piso podem requerer ajuda financeira à União para fazê-lo.

3. OS PROBLEMAS DA LEI DO PISO

3.1 A SUPERINDEXAÇÃO

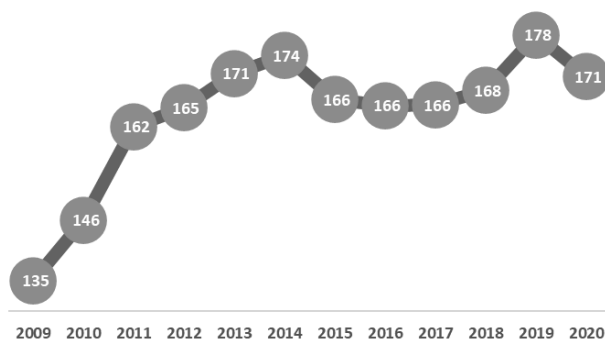
O principal problema está no índice usado para corrigir anualmente o valor do piso. O valor mínimo por aluno, no âmbito do Fundeb, tende a crescer bem acima da inflação. De forma simplificada, se pode

dizer que ele é calculado dividindo-se receitas de tributos que compõem o Fundeb pelo número de alunos[461]:

$$Gasto\ por\ aluno = \frac{Recursos\ direcionados\ ao\ Fundeb}{Número\ de\ matrículas} \quad (1)$$

O numerador dessa fração — os recursos do Fundeb — é composto de um percentual das receitas fiscais dos estados e municípios mais uma complementação percentual da União. Essas receitas tendem a crescer no mesmo ritmo do PIB nominal: fora alguns anos de recessão, têm crescimento real, acima da inflação.

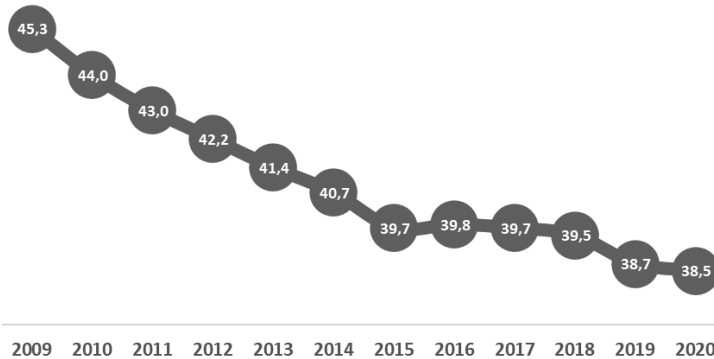
O Gráfico 1 mostra que os recursos totais aportados ao Fundeb pelos estados, municípios e União, em 2020, eram 27% maiores, em termos reais, que os do primeiro ano após a promulgação da Lei do Piso (mesmo considerando a redução de 2020 pelo impacto da pandemia da Covid-19).

Gráfico 1: Recursos totais aportados ao Fundeb por União, estados e municípios: 2009-2020 (R$ bilhões de 2020)

Fontes: Secretaria do Tesouro Nacional e IBGE. Nota: deflator Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

461. Reajuste do Piso = Δ do gasto por aluno do ensino fundamental urbano. Δ do Gasto = Gasto por Alunot - Gasto por Alunot-1. Na prática, o gasto por aluno é a estimativa de receitas para o Fundeb dividido pelo número de matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental urbano (em geral, crianças de seis a dez anos de idade).

Já o denominador da equação (1) — o número de alunos matriculados — tende a cair ano após ano, em decorrência da queda da taxa de natalidade e envelhecimento da população: temos cada vez menos crianças e jovens em idade escolar.

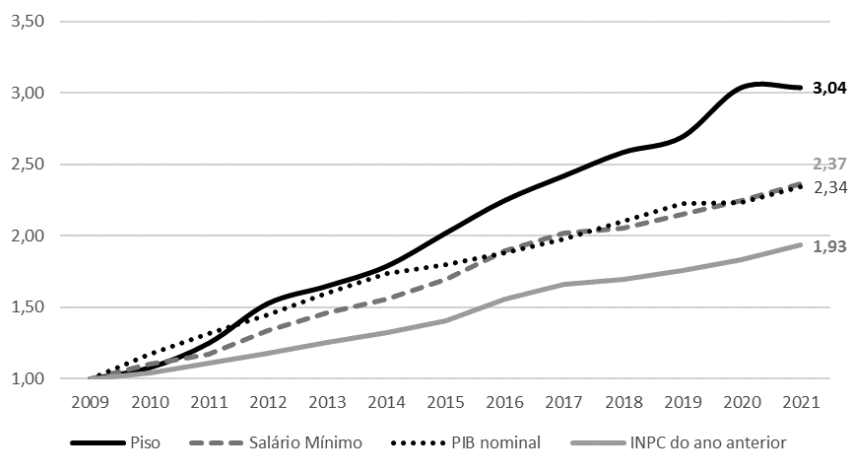
O Gráfico 2 mostra que entre 2009 e 2020 o número de matrículas na educação básica da rede pública caiu nada menos que 15%. Em 2020 havia 6,8 milhões de alunos a menos que em 2009.

Gráfico 2: Número total de matrículas nas escolas da rede pública de educação básica (milhões de matrículas)

Fonte: Censo Escolar da Educação Básica — MEC.

O resultado é que o gasto por aluno cresce, a cada ano, bem mais que a inflação, elevando persistentemente o valor real do piso salarial.

O Gráfico 3 mostra o efeito dessa superindexação. Em 12 anos de existência, o piso remuneratório do magistério cresceu 3,04 vezes em termos nominais, muito acima da inflação, do PIB nominal ou do salário-mínimo, mesmo após a política de valorização deste último. Houve um crescimento real de 57%[462] no período.

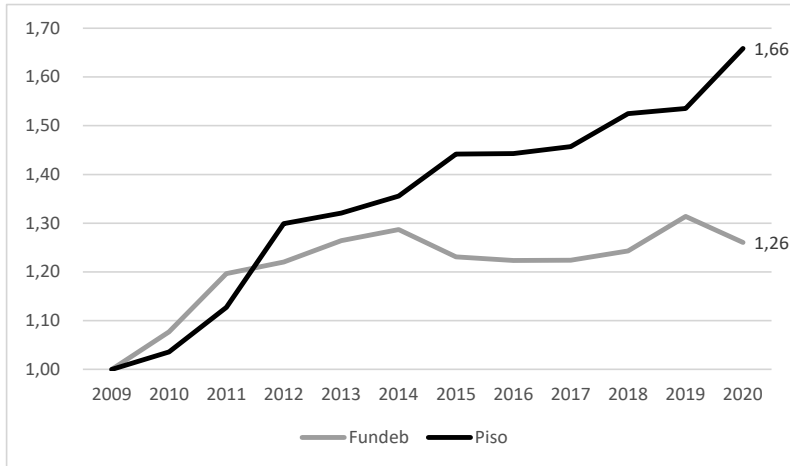
462. (3,04/1,93) - 1 = 0,573.

Gráfico 3: Crescimento nominal do piso do magistério, do salário-mínimo e do PIB versus variação acumulada do INPC: 2009-2020 (Índice 2009=1)

Fontes: IBGE e MEC. PIB Nominal de 2021, estimativa Focus (11/6/21).

O crescimento do piso poderia ter sido ainda mais intenso se a recessão iniciada em 2014 não tivesse freado a evolução da receita do Fundeb. Como se vê no Gráfico 1, desde 2015 essa receita tem se mantido praticamente estagnada.

A partir da equação (1) vê-se que se o número de alunos (denominador) cai ano após ano, a taxa de crescimento do piso salarial vai ser maior que a taxa de crescimento da verba total do Fundeb (numerador). Isso significa que, com o passar do tempo, os recursos do Fundeb terão parcelas crescentes absorvidas pelo pagamento da folha, diminuindo a disponibilidade de verbas para investimentos e manutenção da rede de ensino.

O Gráfico 4 mostra o descasamento entre o crescimento do total de recursos alocados ao Fundeb, de 26%, entre 2009 e 2020, e o crescimento do piso, de 66%, no mesmo período.

Gráfico 4: Crescimento real do piso do magistério versus crescimento real do total de recursos alocados pela União, estados e municípios ao Fundeb (Índice 2009=1)

Fontes: IBGE e MEC.

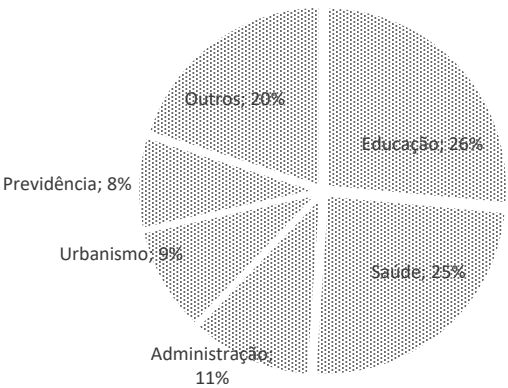
A Tabela 2 mostra que, de fato, está crescendo a parcela do Fundeb gasta com a folha de pagamentos. Em 2009, 25% dos municípios gastavam mais de 80% da verba do Fundeb com o pagamento da folha, percentual que subiu para 30% em 2019. No período, o comprometimento médio do Fundeb com a folha subiu de 71% para 75%, tendo crescido em 59% dos municípios.

Tabela 2: Distribuição dos municípios conforme o percentual dos recursos do Fundeb consumidos no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério: 2009 versus 2019 (%)

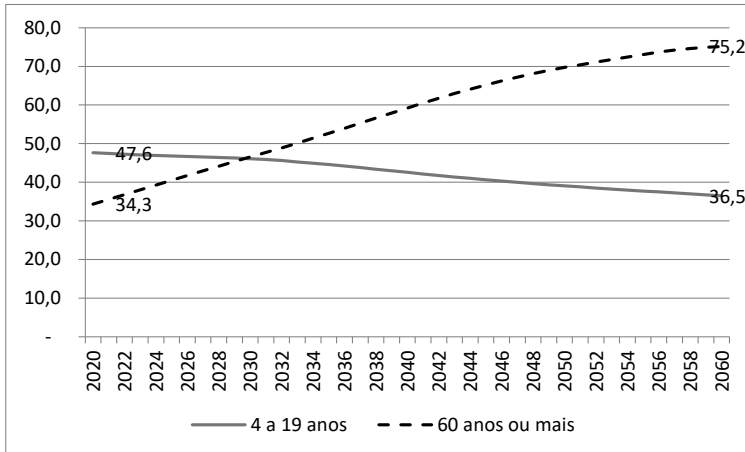
	2009	2019	
Até 60%	15%	6%	
Maior que 60% até 80%	60%	63%	
Maior que 80% até 90%	14%	17%	
Maior que 90% até 99%	11%	12%	
100% ou mais	0%	1%	
Total	100%	100%	
Memo:			
Média	71%	75%	
Aumentaram o comprometimento			59%
Diminuíram o comprometimento			36%
Mantiveram o mesmo percentual			5%

Fontes: IBGE e MEC.

Isso obrigará as administrações estaduais e municipais a reforçar os orçamentos da educação para além do que já é reservado pelo Fundeb. Logo, será preciso retirar recursos de outras áreas. Um candidato natural é a saúde, que tem o segundo maior orçamento nos municípios, como mostra o Gráfico 5.

Gráfico 5: Distribuição da despesa empenhada dos municípios por função: 2019 (%)

Fonte: STN/Siconfi.

Essa transferência de recursos da saúde para a educação, contudo, parece inadequada em um contexto em que diminui o número de alunos e aumenta o número de idosos que requerem mais cuidados médicos. O Gráfico 6 mostra que, entre 2020 e 2060, o público-alvo da educação básica (com idade entre quatro e 19 anos) cairá de 47,6 milhões de pessoas para 36,5 milhões. Já o público-alvo típico da assistência à saúde (acima de 60 anos) crescerá de 34,3 milhões para 75,2 milhões de pessoas. Comprometer parcelas crescentes do orçamento com educação possivelmente fará faltar recursos para a saúde, onde a demanda crescerá fortemente.

Gráfico 6: Projeção da população brasileira entre quatro e 19 anos e com 60 anos ou mais (milhões de habitantes)

Fonte: IBGE.

3.2 DISTORÇÃO NAS RELAÇÕES FEDERATIVAS

Dado que a atribuição de prover educação básica é principalmente dos estados e municípios, uma lei federal obrigando-os a pagar aos professores um piso, de valor elevado e crescente, tem implicações negativas para as relações fiscais intergovernamentais.

Cada região e estado tem um nível médio de renda e custo de vida diferente, bem como dinâmicas distintas do mercado de trabalho. Um

piso salarial pode ser muito baixo para São Paulo e muito alto para o Piauí. Um valor único nacional nunca será capaz de lidar com tal diversidade, e se torna cada vez mais distorcivo a cada aumento em termos reais, pois estamos falando de um piso, ou seja, o menor vencimento a ser pago ao mais baixo nível da carreira.

A descentralização é uma característica do federalismo fiscal que visa dar flexibilidade para que as políticas públicas sejam geridas conforme as especificidades locais. A centralização na definição do piso atua contra essa flexibilização.

Pode-se argumentar que o piso tem por objetivo evitar que algumas administrações paguem remunerações aviltantes aos professores. Mas nesse caso ele teria que ser regionalizado e alinhado ao custo de vida local, ou menor se adotado na forma nacional, e não se justificaria a sua superindexação.

Deve-se levar em conta que o Fundeb já conta com instrumento para estimular a adequada remuneração dos profissionais da educação: a reserva de 70% dos recursos (até 2020 eram 60%) para a remuneração. O montante reservado é bastante elevado e já permite o pagamento de remunerações dignas, sem a necessidade de engessamento dos valores em termos nacionais.

O elevado custo acaba gerando estresse fiscal em alguns entes da federação. Ainda que a lei tenha previsto cooperação financeira da União, essa não se concretizou. Acabou sendo adotada uma regra geral na qual se considera que parte das transferências da União para o Fundeb representaria a ajuda para o pagamento do piso. Ou seja, aplicou-se a todos os entes federados, e não apenas aos sem capacidade de arcar com o pagamento como fora previsto na lei[463].

Mesmo que a regra fosse seguida à risca, haveria estímulo a comportamento estratégico: municípios capazes de pagar o piso poderiam prover informações distorcidas visando receber o benefício. O custo

463. Essa realidade muda com a vigência do novo Fundeb, ponto que será tratado na seção 4.

administrativo para monitorar esse comportamento é elevado, introduzindo burocracia e consumindo recursos fiscais adicionais.

O impacto fiscal vai além da folha do magistério. Martins (2021) constata que o aumento do piso acabou gerando pressão para aumento de remuneração do restante do funcionalismo. O autor estima que a cada 1% de aumento do piso há uma elevação de 0,4% na folha de pagamento municipal relativa a servidores não relacionados à área de educação. O crescimento das remunerações na educação vai tornando a escala de pagamentos desproporcional e gera demanda por aumentos em outras carreiras do funcionalismo municipal. O resultado é maior comprometimento das finanças locais com o pagamento da folha.

O sucesso dos professores em obter um piso nacional estimula outras categorias a demandar o mesmo tratamento do Congresso Nacional. Por exemplo, quando este capítulo estava sendo escrito, tramitava na Câmara dos Deputados o PL 2.564/2020, que propõe fixar piso salarial para enfermeiros, técnicos de enfermagem, auxiliares de enfermagem e parteiras. Somente no setor público, o impacto fiscal estimado era de R$ 18 bilhões anuais (Anahp, 2021). A rigidez e a pressão fiscal sobre os entes subnacionais só aumentam.

Ademais, a determinação de que 1/3 da jornada deve ser cumprida fora da sala de aula gera a necessidade de um efetivo maior de professores, não só aumentando os custos como criando rigidez na alocação dos profissionais.

Outro problema está no fato de que a regra é procíclica: quando a economia está crescendo e a arrecadação aumentando, os reajustes do piso serão mais fortes. Isso consolida um novo patamar de remuneração que não poderá ser diminuído quando, mais à frente, a economia entrar em recessão e a arrecadação cair em termos reais. O Gráfico 1, acima, mostra que os aumentos reais concedidos até 2014 tiveram que ser pagos nos anos seguintes em um contexto de receita real menor que a de 2014.

Menezes Filho (2015) ressalta que esse problema é agravado pelo fato de que o piso do ano t+1 é fixado no ano t, com base em uma estimativa de quais serão os recursos do Fundeb e o número de matrículas em t. Se houver um erro de estimativa que leve à fixação de um piso a maior, a conta fica ainda mais desfavorável para o estado ou município, que terão que pagar um piso mais elevado, sem receber recursos suficientes do Fundeb.

Por outro lado, se o erro de estimativa for na direção oposta, fixando um piso mais baixo, haverá "sobra" de recursos do Fundeb frente a uma folha salarial mais baixa. Mas isso não alivia as contas dos municípios, porque, pela regra do Fundeb, no mínimo 70% dos recursos têm que ir para a folha. Se esse percentual não for consumido pelo reajuste do piso, terá que custear outro tipo de gasto da folha, como gratificações extraordinárias, 14º salário, etc.

No Brasil, os estados e municípios tendem a apresentar desequilíbrio fiscal crônico. A folha de pessoal é o principal fator de pressão de gastos, como mostram Pellegrini (2020) e Brasil — Tesouro Nacional (2020). Legislação federal que pressione ainda mais esse gasto agrava o problema.

Mendes (2020) mostra que o federalismo brasileiro já possui diversas características que causam pressão política para que a União socorra financeiramente os estados e municípios. As obrigações de gastos criadas por lei federal constituem uma delas. O autor identifica 29 operações de socorro financeiro da União a estados e municípios entre 1983 e 2020, aí incluídos desde grandes assunções e refinanciamento de dívidas a parcelamentos de precatórios, perdões de débitos com órgãos federais e socorros a bancos estaduais. Essa permanente insegurança quanto à sustentabilidade fiscal resulta em juros altos e baixa capacidade dos estados e municípios para tomar crédito e investir em infraestrutura.

Dado que a Lei do Piso não prevê punição ao seu descumprimento, muitos entes públicos simplesmente não cumprem a determinação legal. Relatório do Ministério da Educação (2020) aponta que, em

2018, 25,8% dos municípios e 29,6% dos estados não cumpriam a regra do piso. Isso produz um ambiente de judicialização e confrontação com sindicatos, que em nada colabora para o desenvolvimento da educação local.

Juridicamente, o problema é um pouco mais complexo, pois pode haver conflito entre o aumento de remuneração que a Lei do Piso determina e o limite de gasto com pessoal estipulado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)[464]. O gestor fica na posição de escolher qual lei descumprirá.

3.3 DISTORÇÕES ALOCATIVAS

O fato de o piso se aplicar aos aposentados e pensionistas quebra a argumentação entre maior remuneração e melhoria do ensino, que é a razão de ser do aumento real de remuneração. Afinal, aposentados e pensionistas não estão dentro da escola. Não se aplica a eles o argumento de remunerar bem para motivar o bom trabalho e atrair os melhores profissionais.

A vinculação dos planos de carreira à remuneração básica do piso induz os estados e municípios a desmontar esses planos, para reduzir o custo total da folha. Martins (2021) mostra evidências de achatamento das escalas de remuneração dos professores nos municípios, com todos ganhando próximo ao piso. Dificulta-se a possibilidade de um sistema de pagamentos por desempenho que, como visto na seção 1, é um ponto central para induzir melhoria da qualidade de ensino.

Há, portanto, distorções nos incentivos que jogam contra o objetivo de melhorar a qualidade do ensino.

464. A ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) 4.167 e 4.848 questionaram três dispositivos da Lei do Piso que foram todos declarados constitucionais pelo STF.

4. A DIFICULDADE POLÍTICA PARA CORRIGIR OS PROBLEMAS

Em 23 de junho de 2008, apenas uma semana após a publicação da Lei do Piso (16 de junho de 2008), o mesmo Poder Executivo que não sugeriu veto ao dispositivo de reajuste do piso, mandou outro projeto para o Congresso Nacional no qual propunha alterar a regra de correção, que passaria a ser feita pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

Essa brusca "mudança de ideia", em tão curto espaço de tempo, reflete os conflitos internos do Executivo.

A Câmara dos Deputados aprovou esse novo projeto (PL 3.776/2008). O Senado alterou-o fortemente, retornando à lógica de reajustar o piso pela variação do gasto por aluno. Após mais de três anos de tramitação, em novembro de 2011 a Câmara votou pela rejeição das alterações feitas no Senado, restituindo a redação original. O projeto foi aprovado nas comissões e, por regra regimental, não precisaria ser votado em plenário.

Contudo a então deputada Fátima Bezerra ingressou com recurso junto à mesa diretora[465] para invalidar a aprovação final do projeto pela Comissão de Finanças e Tributação, o que demandaria a votação do projeto pelo plenário da Câmara. Esse recurso permanece engavetado há dez anos. Bastaria rejeitar o recurso para que a lei fosse à sanção, corrigindo o principal problema da Lei do Piso.

Recentemente, com a aprovação do Novo Fundeb, como veremos na próxima seção, foi apresentado o PL 2.075/2021, que propõe i) nova definição para o piso — compreenderá todas as vantagens pecuniárias, pagas a qualquer título, ao magistério público da educação básica — e ii) atualização anual do piso, sempre em maio, pela variação acumulada do INPC[466]. A força corporativa da categoria dos

465. Recursos 108/2011.

466. Propostas que já constavam nos PL 619/2007 e PL 3.776/2008.

professores da rede pública[467], contudo, consegue anular esforços políticos nesse sentido.

Passam a surgir, então, propostas intermediárias, como a correção do piso pelo INPC mais uma correção real equivalente a um percentual do crescimento do gasto por aluno. Isso torna o problema menos agudo, mas não o resolve, pois no longo prazo continuará havendo crescimento contínuo do valor real da remuneração, e todas as implicações negativas anteriormente expostas. Ademais, uma regra que estabeleça ganhos reais, para qualquer que seja o objetivo (sair de patamares muito baixos ou convergir para determinado valor médio) deveria ser temporária. Com a superindexação da regra atual alinhada às regras do Novo Fundeb, há grande chance de se manter permanente crescimento do piso acima do crescimento do PIB nominal, tornando-a não sustentável.

E isso já está acontecendo. Com o aumento de receitas e a contínua redução dos números de alunos (intensificada ainda mais pelos efeitos da pandemia), para 2022, por conta da fórmula de reajuste que não tem qualquer racionalidade econômica e de incentivos, o piso será reajustado em 31,30%, passando de R$ 3.349 para R$ 4.397,91. Isso irá impactar fortemente os entes subnacionais, seja em suas políticas de gestão da educação, seja em suas finanças.

5. A APROVAÇÃO DO NOVO FUNDEB E O AGRAVAMENTO DO PROBLEMA

A Emenda Constitucional 108/2020 fez ampla reformulação nas regras do Fundeb. A principal delas foi o aumento da complementação que a União é obrigada a fazer ao Fundo, que passou de 10% para 23% do montante aportado por estados e municípios. Esse aumento será gradual ao longo de seis anos. Isso significa que o numerador da

467. Matijascic (2017) mostra que, em 2015 quase metade dos professores da rede pública municipal e estadual era filiada a sindicato, contra apenas 28% na rede privada.

equação (1) crescerá fortemente nos próximos anos, pressionando ainda mais os reajustes do piso.

Ocorre, porém, que a revogação da Lei 11.494/2007 pela nova regulamentação do Fundeb (Lei 14.113/2020) deixou vácuo legal na regra de correção do piso. A lei revogada continha a regra de reajuste do piso:

> Art. 5º O piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica será atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir do ano de 2009.
>
> Parágrafo único. A **atualização de que trata o *caput* deste artigo será calculada utilizando-se o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno** referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido nacionalmente, nos termos da Lei 11.494, de 20 de junho de 2007. (Grifo nosso).

Ocorre que o "valor anual mínimo por aluno", na nova e complexa sistemática do atual Fundeb, pode ter várias interpretações, ocasionando diferentes indexadores para o piso. O potencial de judicialização é grande.

As estimativas iniciais do Ministério da Economia já apontavam que, com a adoção do indexador que gera maior reajuste, esse seria acima de 30% em 2022 (de fato foi 31,30%) e em torno de 18% em 2023. Até 2027, o reajuste médio anual seria de 18% ao ano. Supondo uma inflação de 4% ao ano no período, o ganho real do piso nesse período seria de 84%.

Mesmo que se adote o indexador menos favorável ao reajuste do piso, o crescimento nominal seria de 49% em seis anos, representando um ganho real de 18%, quando descontados os 4% ao ano de inflação.

Outro problema que surge com o novo Fundeb é que foi revogado o dispositivo que permitia usar parte dos recursos do Fundo para complementar o piso. O art. 7º da lei que regulamentava o antigo Fundeb[468] permitia que até 10% da complementação da União ao

468. Lei 11.494/2007.

Fundo fossem usados para medidas de melhoria da qualidade da educação. A partir daquela lei, esse montante passou a ser usado a título de complementação do piso salarial, ainda que não obedecesse à lógica de complementar somente nos casos de incapacidade local para pagar o piso. O valor era então pago na mesma proporção do restante da complementação da União.

Não existe dispositivo similar na nova regulamentação do Fundeb[469]. Permanece a obrigação de complementação do piso criada pela Lei do Piso, sem que seja possível usar os recursos federais aportados ao Fundeb para complementar o piso.

Ou seja, além de arcar com uma conta muito maior de complementação ao Fundeb (mais que o dobro da conta anterior), a União terá que fazer aportes adicionais para complementar, também, o pagamento do piso salarial. Esses aumentos sucessivos sobre um valor base que cresceu nos últimos anos bem acima da inflação e do salário-mínimo, como visto no Gráfico 3, alinhado à destinação de 70% do Fundeb para folha dos profissionais do magistério, vai ampliar o número de municípios que, para cumprir as leis da educação, terão que descumprir a LRF.

Mantida uma regra de reajuste que permita à despesa de pessoal crescer invariavelmente acima das receitas que compõem o Fundeb irá drenar todos os recursos para a folha de pagamentos e demandar complementações cada vez maiores e insustentáveis para a União. Tudo isso, sem resolver o problema dos entes subnacionais no financiamento das despesas com educação que continuarão a crescer, em média, acima das receitas.

Durante o debate do novo Fundeb estava clara a necessidade de reformular a Lei do Piso. Porém, mais uma vez, as resistências corporativas impediram tal revisão.

469. Lei 14.113/2020.

6. CONCLUSÕES

Esse capítulo mostrou que a lei que instituiu o piso remuneratório do magistério tem problemas sérios de desenho que acarretam gastos excessivos, distorções remuneratórias, pressão fiscal sobre os três níveis de governo e efeitos adversos sobre outras políticas públicas.

Estudos empíricos não constatam efeitos do aumento da remuneração dos professores sobre a proficiência dos alunos, o estímulo profissional ou melhor seleção de professores. Mesmo que a lei estivesse funcionando a contento e obtendo resultados positivos, a superindexação por ela criada e os demais problemas de desenho precisariam ser reformulados.

Nesse sentido, o ponto principal a tratar seria a substituição da superindexação do reajuste pelo procedimento usual de correção por um índice de preços.

Adicionalmente, para evitar distorções alocativas, seria importante, também, transformar o piso em um salário-mínimo da categoria, de modo que seu reajuste não tivesse conexão automática com toda a escala de remuneração do plano de carreira. Também seria importante revogar as restrições relativas a tempo de exercício fora de sala de aula e limitar a abrangência do piso aos servidores ativos, excluindo o transbordamento do pagamento aos inativos.

Projeto de lei com esse conteúdo foi elaborado em 2017 no âmbito do Poder Executivo Federal, porém, mais uma vez as resistências corporativas impediram até mesmo a sua formalização e apresentação ao Congresso Nacional.

Em suma, o capítulo analisou um caso clássico de política pública mal desenhada, que produz diversos efeitos adversos, mas que sobrevive a base de pressão política dos seus beneficiários.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANAHP. **Avaliação do impacto do estabelecimento de piso salarial para Enfermeiros, Técnicos e Auxiliares de Enfermagem e Parteiras**, 2021. Disponível online.

BARBOSA FILHO, F.H.; PESSÔA, S.A. e AFONSO, L.A. Um estudo sobre os diferenciais de remuneração entre os professores das redes pública e privada de ensino. In: **Estudos Econômicos**, São Paulo, 39(3), jul.-set., 2009.

BRASIL. INEP-MEC. **Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação**, 2020. Disponível online.

BRASIL. **A remuneração média dos docentes em exercício na educação básica: pareamento das bases de dados do Censo da Educação Básica e da Rais**. Nota técnica nº 10/2020/CGCQTI/DEED, 2020b.

BRASIL. Tesouro Nacional. **Boletim de finanças dos entes subnacionais**, 2020. Disponível online.

CNM (2020). **O piso salarial do magistério público em 2020**. Nota técnica nº 6/2020.

HIRATA, G., OLIVEIRA, J.B.A., MEREB, T.M. Professores: quem são, onde trabalham, quanto ganham. Ensaio: avaliação e políticas públicas. In: **Educação**, Rio de Janeiro, 27(102), jan./mar., 2019. Disponível online.

MARTINS, F. (2021). **Ensaios sobre os professores da educação básica municipal: quantificação, remuneração e a despesa com pessoal ativo**, Universidade Federal Fluminense, 2021. Tese de doutorado.

MATIJASCIC, M. **Professores da educação básica no Brasil: condições de vida, inserção no mercado de trabalho e remuneração**. Brasília: Ipea, 2017. Texto para Discussão 2304. Disponível online.

MENDES, M. **Crise fiscal dos estados: 40 anos de socorros financeiros e suas causas**. S. Paulo: Insper Conhecimento, 2020. Texto para Discussão. Disponível online.

MENEZES FILHO, N.A. Como melhorar a educação no Brasil?. In: **Interesse Nacional**, 31 out.-dez. 2015.

PAES DE BARROS, R.; MACHADO, L **Aperfeiçoamento do desenho do Fundeb**, 2020. Apresentação em Power Point.

PELLEGRINI, J. Análise da situação fiscal dos estados. In: BRASIL. SENADO FEDERAL. **Instituição Fiscal Independente — Estudos Especiais nº 14**, 2020. Disponível online.

SCHLEICHER, A. **Talis — Teaching and learning International Survey — insights and interpretations**. OCDE, 2020.

CAPÍTULO 21

PRONATEC: UMA OPORTUNIDADE DESPERDIÇADA

Fernando de Holanda Barbosa Filho

INTRODUÇÃO

O Brasil criou, ao longo das últimas décadas, diversos programas de qualificação profissional. Seu intuito era ampliar a empregabilidade, a produtividade e o rendimento dos trabalhadores. Nessa linha, o governo federal implementou em 1995 o Plano Nacional de Formação Profissional (Planfor)[470], cuja meta inicial era mobilizar recursos para que, a partir do ano de 1999, 20% da população economicamente ativa (PEA) fossem treinados anualmente. No entanto, o plano de qualificação profissional que mais ganhou foco foi o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Assim como seus antecessores, esse programa, que formalmente continua existindo, morreu por mau desempenho, redução de recursos orçamentários e ausência de mudanças que o tornassem efetivo.

O Pronatec superou as 8 milhões de matrículas já em 2014, fato utilizado na campanha eleitoral com grande destaque pela então presidente Dilma Rousseff. No entanto, apesar da grande dimensão, não se sabia a

470. O Planfor funcionou entre 1995 e 2003 e foi substituído em 2003 pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ).

real efetividade do programa. Estaria o programa proporcionando maior empregabilidade para o seu público-alvo? Estariam seus alunos se saindo melhor do que os que não tiveram a oportunidade de cursar o Pronatec?

Este capítulo avalia esse programa. É composto desta breve introdução e dividido em cinco seções. Na seção 1, fazemos a sua descrição, mostrando a evolução do número de matrículas e de seu custo ao longo do tempo. A seção 2 mostra avaliações de programas de qualificação profissional no Brasil, em especial do Pronatec. As lições das diversas avaliações e o aprendizado com seus erros são apresentados na seção 3, enquanto a seção 4 é a conclusão.

1. O PRONATEC: O QUE ERA E EVOLUÇÃO NO TEMPO

O crescimento econômico do período entre 2002 e 2010 provocou grande queda da taxa de desemprego e uma maior demanda por força de trabalho qualificada. Existia pressão por qualificação para que um potencial "apagão" de mão de obra não travasse o crescimento econômico[471]. A queda sistemática do desemprego e a grande formalização do mercado de trabalho pressionavam os salários e criavam a impressão de uma escassez relativa de mão de obra. Em consequência, havia pressões pela liberação da contratação de trabalhos estrangeiros (qualificados). No entanto, existia oposição dos sindicatos, pelo temor de que os trabalhadores estrangeiros obtivessem os melhores postos de trabalho[472]. Nesse ambiente surgiu

471. Naquele período, a economia brasileira apresentava ritmo acelerado de expansão, tendo registrado as seguintes taxas de crescimento: 4,0% em 2006, 6,0% em 2007, 5,0% em 2008, 7,6% em 2010 e 3,9% em 2011. No ano de 2009 o Brasil cresceu -0,1% devido ao impacto da crise econômica internacional no Brasil.

472. De acordo com o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), nas autorizações temporárias em 2012, o visto destinado ao profissional com vínculo empregatício no Brasil teve um crescimento de 26%, em relação a 2011. Entre 2009 e 2012 essa categoria teve um crescimento de 137%, passando de 2.460 profissionais autorizados, em 2009, para 5.832, em 2012. As principais áreas foram engenharia, tecnologia, análise de sistemas, petróleo e gás, construção civil e obras de infraestrutura. Ainda no total de autorizações temporárias, houve um crescimento de 23% nos profissionais estrangeiros ligados à assistência técnica, com 19,9

o Pronatec, que tinha como um dos principais objetivos o cumprimento da meta nº 11 do Plano Nacional de Educação (PNE) 2011/2020, ou seja, triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta.

O Pronatec buscava ampliar a empregabilidade (especialmente dos trabalhadores menos qualificados) e ao mesmo tempo prevenir o "apagão" de mão de obra que estaria ocorrendo no Brasil. Com isso, o governo federal fez aprovar a Lei 12.513, de 26 de outubro de 2011, que criou o Pronatec. Seus objetivos eram:

i) expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio presencial e a distância, assim como cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional;

ii) fomentar e apoiar a expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica;

iii) contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional;

iv) ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional;

v) estimular a difusão de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica;

vi) estimular a articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as de geração de trabalho, emprego e renda.

O art. 2º da Lei 12.513, de 2011 mostra que o público-alvo do programa seria formado por:

i) estudantes do ensino médio da rede pública, inclusive da educação de jovens e adultos (EJA);

ii) trabalhadores;

---

mil profissionais em 2012. Entre os autorizados a trabalhar temporariamente, o grupo de mestres e doutores teve um aumento de 560% entre 2009 e 2012. Esse foi um dos grupos que mais cresceu em números relativos no Brasil.

iii) beneficiários dos programas federais de transferência de renda;

iv) estudantes com ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas, na condição de bolsista integral, nos termos do regulamento.

De forma geral, o público-alvo do programa era composto de alunos do ensino médio público, beneficiários de programas de transferência de renda e pessoas que recebiam o seguro-desemprego.

Além disso, o Pronatec era desenvolvido seguindo cinco grandes eixos que ampliavam a oferta gratuita de cursos técnicos de nível médio e de cursos de formação inicial e continuada (FIC), que podem ser apontados da seguinte forma:

i) Bolsa formação: oferta de cursos gratuitos para estudantes do ensino médio (cursos técnicos — bolsa formação estudante) e para trabalhadores (cursos FIC — bolsa formação trabalhador).

ii) Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (EPT): promoção da expansão da Rede Federal (Institutos Federais, na maioria), com o objetivo de ampliar a oferta de educação técnica.

iii) Brasil Profissionalizado: ampliação da oferta e fortalecimento da educação profissional e tecnológica integrada ao ensino médio nas redes estaduais.

iv) Acordo de Gratuidade com o Sistema S[473]: utilização de parte dos recursos do acordo de gratuidade com o Sistema S. O Pronatec buscava a ampliação progressiva da aplicação dos recursos dos Serviços Nacionais de Aprendizagem, recebidos da contribuição compulsória, em cursos técnicos e de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional, em vagas gratuitas destinadas a pessoas de baixa renda, com prioridade para estudantes e trabalhadores.

473. Firmado em 2009, o acordo prevê que as entidades cumpram um Programa de Comprometimento de Gratuidade (PCG), com previsão de chegar à aplicação de dois terços de suas receitas líquidas na oferta de vagas gratuitas nos cursos de formação para estudantes de baixa renda e trabalhadores — empregados ou desempregados. O acordo prevê também o aumento da carga horária dos cursos, que passaram a ter, no mínimo, 160 horas.

v) Rede e-Tec Brasil: oferta de cursos técnicos e Formação Inicial e Continuada (FIC) na modalidade a distância.

A bolsa formação é uma das iniciativas dentro do Pronatec que possibilitava o acesso a cursos presenciais, realizados pela Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, por escolas estaduais de Ensino Profissional e Técnico (EPT) e unidades de serviços nacionais de aprendizagem integrantes do Sistema S. Apresentava duas modalidades: estudante e trabalhador. Na modalidade estudante, os cursos técnicos possuíam carga horária igual ou superior a 800 horas e eram destinados a alunos regularmente matriculados no ensino médio público, para a formação profissional técnica de nível médio, na modalidade concomitante. Já a modalidade trabalhador oferecia cursos de formação inicial e continuada, também denominados de qualificação profissional, a pessoas em situação de vulnerabilidade social e trabalhadores de diferentes perfis. Em ambos os casos, os beneficiários têm direito a cursos gratuitos, alimentação, transporte e material didático-instrucional necessário.

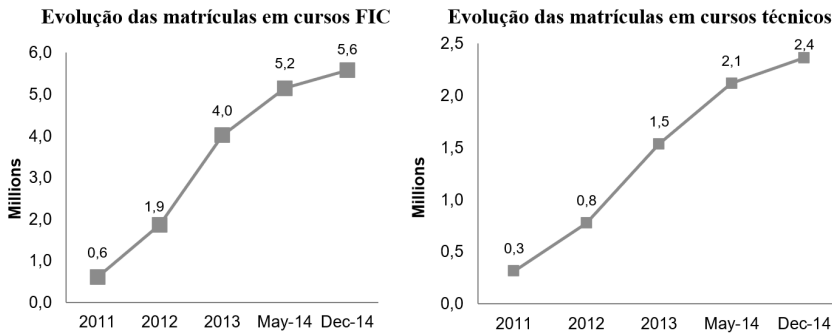
1.1 OFERTA DE CURSOS

Entre outubro de 2011 e maio de 2014 foram ofertados 158 cursos e 638 cursos FIC, distribuídos em 12 eixos tecnológicos[474]: ambiente e saúde, controle e processos industriais, desenvolvimento educacional e social, gestão e negócios, informação e comunicação, infraestrutura, produção alimentícia, produção cultural e design, produção industrial, recursos naturais, segurança e turismo, hospitalidade e lazer. Nesse período ocorreu uma predominância de cursos dos eixos de gestão e negócios e de controle e processos industriais, tanto nos cursos FIC quanto nos técnicos.

474. A distribuição dos cursos em eixos tecnológicos permite haver um núcleo politécnico comum, fundamentado nas mesmas ciências, o que torna o processo educativo sintonizado.

O programa teve grande expansão entre 2011 e 2014, período em que foi executada a maior parte das dotações orçamentárias a ele destinadas. A partir de 2015, os gastos com o programa caíram de forma progressiva, sendo em 2020 um gasto residual. Apesar de formalmente continuar existindo, o Pronatec segue a característica da maior parte dos programas malsucedidos do Brasil: morte por inanição orçamentária, mau desempenho e ausência de mudanças que o tornem efetivo a partir de avaliação dos resultados obtidos nos anos iniciais de implementação.

O Gráfico 1 mostra a grande evolução do número total de alunos que passaram pelo Pronatec. Em dezembro de 2014, já tinham passado pelo programa mais de 8 milhões de alunos.

Gráfico 1: Evolução do total de matrículas nos cursos do Pronatec

Fonte: Setec/MEC.

Os ofertantes dos cursos são as escolas públicas federais, estaduais e municipais, as unidades de ensino de Senai, Senac, Senar e Senat, instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio. A Tabela 1 mostra a distribuição das matrículas do Pronatec Cursos Técnicos e por cursos FIC. Até 2014, a maior parte das matrículas foi nos cursos FIC, que representavam praticamente 70% do total.

Tabela 1: Evolução das matrículas no Pronatec entre 2011 e 2014

Cursos Técnicos (TEC)	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**Total**
Bolsa formação	-	101.225	287.293	584.473	986.436
Brasil Profissionalizado	82.823	79.770	84.953	58.640	298.704
E-Tec	27.159	56.498	103.332	22.152	209.141
Acordo Sistema S	85.357	102.807	157.117	127.655	472.936
Rede Federal de EPCT	118.515	120.504	127.887	90.039	457.111
Cursos FIC	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**Total**
Bolsa formação	22.821	530.703	1.238.512	996.116	2.786.241
Acordo Sistema S	583.624	733.721	905.852	602.969	2.826.166
Total	920.299	1.725.228	2.904.946	2.482.106	8.036.735

Fonte: Setec/MEC.

A Tabela 2 mostra os gastos do Pronatec com as diferentes iniciativas. Grande parte desses recursos viera do acordo de gratuidade com o Sistema S[475], atingindo R$ 18,7 bilhões e mais R$ 20 bilhões de reais de outras fontes orçamentárias. O custo fiscal do programa entre 2011 e 2016 atingiu R$ 38,5 bilhões: um custo médio mensal anual de R$ 6,4 bilhões.

Tabela 2: Investimentos e indicadores Pronatec entre 2011 e 2016

Iniciativa	**Matrículas**	**Recursos (R$ bilhões)**
Acordo de Gratuidade	3.252.767	18,7
Brasil Profissionalizado	537.032	1,3
Bolsa formação (TEC e FIC)	4.657.583	11,3
E-Tec	423.106	0,7
Expansão da Rede Federal (TEC e FIC)	857.373	6,5
Total	9.727.861	38,5

Fonte: Simec (* data da apuração do indicador: 31/12/2016). O indicador utilizado foi "matrículas efetivadas", por não haver no sistema o indicador de vagas para todas as iniciativas do programa. Considera-se que cada matrícula efetivada em um momento anterior foi uma vaga oferecida.

475. Os recursos da gratuidade não representaram desembolso adicional, mas sim a utilização de percentual das receitas do Sistema S, que não constam do orçamento da União, embora sejam arrecadados por meio de contribuições compulsórias. Parte desses recursos, em decorrência dos acordos de gratuidade, deveria ser destinada ao Pronatec.

2. IMPACTOS DE CURSOS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL

A análise de políticas de qualificação profissional enfrenta a dificuldade de isolar o efeito do programa do efeito de outras variáveis que podem afetar a empregabilidade. Ou seja, é necessário isolar caraterísticas individuais (como habilidades inatas e esforço) e evitar a existência de algum viés de seleção na análise. Por exemplo, um trabalhador que opta por se matricular num curso é diferente de um trabalhador que não se matriculou no curso. Ou aquele que decide ingressar no curso pode ser mais ativo na busca de alternativas que ajudem no emprego e/ou ter mais facilidade para a qualificação oferecida. Em ambos os casos a empregabilidade desse trabalhador seria superior à de um que não se matriculou, mesmo na ausência de treinamento. O trabalhador que se matriculou mostra pelo menos estar em busca de alternativas em relação aos que não se matriculam. Dessa forma, comparar os dois grupos não é adequado.

O Brasil desenvolveu nas últimas décadas diversas políticas públicas de ensino técnico e profissional, entre as quais o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor, 1996-2003), o Programa de Expansão da Educação Profissional (Proep, 1997-2003), o Programa Nacional de Qualificação Profissional (PNQ, 2003-2012), além do Pronatec. Na seção seguinte, vamos mostrar alguns resultados do impacto dos programas de qualificação profissional, em particular do Pronatec.

No Brasil, a avaliação de programas ainda é pouco explorada, na medida em que existe dificuldade de se obter dados e falta tradição de avaliação de programas por parte dos governos. A criação de um hábito de avaliação facilitaria a organização de bancos de dados necessários para a avaliação de programas. Com isso, o melhor uso dos reos públicos.

2.1 PLANFOR, PNQ E EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

De forma geral, os resultados das avaliações são mistos. Existem evidências mais favoráveis com relação aos cursos de ensino técnico e menos favoráveis aos de qualificação profissional.

O Plano Nacional de Formação Profissional (Planfor) tinha meta inicial de treinar cerca de 20% da população economicamente ativa (PEA) anualmente. Os recursos eram repassados às secretarias estaduais e municipais de trabalho e estas, por sua vez, contratavam entidades para ministrar os cursos (em geral, associações de trabalhadores ou de empregadores). O programa não atingiu a ambiciosa meta de treinar 20% da PEA: no ano de 2000, atingiu "somente" 5,2%.

Fernandes, Menezes-Filho e Zylberstajn (2000) fizeram uma avaliação do programa cujo objetivo era verificar o impacto sobre a renda potencial para os participantes, utilizando técnicas de *propensity score*. A conclusão foi que o programa de treinamento não tinha sido efetivo para seus participantes. Já Severnini e Orellano (2010), usando os microdados da Pesquisa do IBGE de Padrões de Vida (PPV) de 1996, encontraram impacto positivo de 37% nos rendimentos para alunos de curso profissionalizante de nível básico (qualificação profissional). No entanto, para alunos de cursos tecnólogos de nível superior, houve impacto negativo de 27%.

Paes de Barros et al. (2011) utilizaram o suplemento especial da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2007 sobre a educação profissional e aspectos complementares da educação de jovens e adultos (EJA)[476] para avaliar o programa bolsa qualificação no Espírito Santo. Os autores mostraram que a qualificação profissional possui impacto positivo na remuneração dos trabalhadores e o impacto é mais elevado para os trabalhadores de baixa escolaridade.

476. O suplemento foi produzido a partir do convênio entre o MEC e o IBGE e contém informações sobre o perfil dos indivíduos que estavam frequentando ou já haviam frequentado cursos de qualificação profissional e de nível técnico, além das especificidades desses tipos de educação.

Concluem, além disso, que a qualificação profissional não possui impacto sobre o desemprego e sua duração.

Neri (2012) analisou os determinantes da demanda por educação profissional e estimou ser 48,2% maior a chance de ocupação para uma pessoa da população em idade ativa com formação profissional concluída do que a de outra pessoa sem esse curso, mas com características observáveis iguais. Vasconcelos et al. (2010) avaliaram o ensino médio profissional e encontraram rendimentos 37% mais altos para quem cursou ensino médio técnico em comparação com o tradicional. Aguas (2012) avaliou a educação profissional e encontrou impacto positivo e significativo sobre emprego e salário tanto para egressos de cursos técnicos quanto de qualificação profissional, enquanto para Musse e Machado (2013) há impacto positivo e significativo sobre salário para egressos dos cursos de qualificação profissional.

Oliva, Ponczek, Souza e Tavares (2014), utilizando os micro dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME), avaliaram o impacto do ensino de jovens e adultos (EJA) e da educação técnica e profissional (ETP). Os autores viram impacto positivo e significativo associado à maior participação no mercado de trabalho e nível de ocupação dos egressos dos cursos de ETP na comparação com os egressos de EJA. Houve maior impacto nos salários dos egressos dos cursos do EJA do que os do ETP no emprego público.

Reis (2015), que também utilizou os micro dados da PME, percebeu impacto positivo da educação profissional sobre os rendimentos do trabalho (horário e mensal), bem como sobre a probabilidade de conseguir um emprego. No entanto, a evidência não indicou que esse tipo de treinamento melhorou o acesso aos postos de trabalho no setor formal. Ainda de acordo com os resultados do autor, a formação profissional no Brasil parece ser mais eficaz para os trabalhadores com maior nível de educação formal e mais experiência no mercado de trabalho do que para os indivíduos em grupos economicamente desfavorecidos.

De modo geral, a literatura indica que a formação técnica tem impactos positivos na empregabilidade e na renda, porém a intensidade desses impactos depende crucialmente do desenho de cada programa. Como se verá a seguir, o Pronatec não tem resultados substanciais a apresentar, principalmente quando esses são comparados ao seu alto custo fiscal, mostra a Tabela 2.

2.2 AVALIAÇÕES DO PRONATEC

2.2.1 Impacto na empregabilidade

Ao longo dos últimos anos, diversos trabalhos foram realizados, avaliando os resultados do Pronatec. Nesta seção, busca-se mostrar os estudos conhecidos pelo autor acerca do assunto.

Os trabalhos abaixo mencionados comparam trabalhadores que se matricularam nos cursos, mas não puderam cursá-los por razões alheias à sua vontade, ou seja, turmas lotadas, cursos cancelados e outros fatores fora do controle do aluno. Dessa forma, o grupo de controle (quem não fez o curso) é mais parecido com o grupo de tratamento (quem fez o curso). Controlando por outros fatores e comparando o efeito unicamente do Pronatec fornece uma visão melhor dessa política.

Barbosa Filho, Porto e Liberato (2015) avaliam especificamente como se deu a reinserção profissional de trabalhadores desligados do mercado de trabalho formal em 2011 e readmitidos entre 2012 e 2013, que tenham feito algum curso do Pronatec bolsa formação na modalidade FIC. O artigo avalia em que medida a qualificação profissional contribuiu para reinserir desempregados no mercado e enquanto elevou a remuneração do trabalho.

Com base nos dados do Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (Sistec) do MEC, os autores constatam que o percentual de reinserção

no mercado de trabalho formal foi menor entre os trabalhadores que fizeram cursos no bolsa formação — FIC do que entre aqueles que se matricularam, mas não fizeram o curso, uma indicação da baixa eficácia do Pronatec. O grupo de controle foi composto de pessoas que fizeram a pré-matrícula no bolsa formação modalidade FIC, mas não obtiveram a confirmação[477].

No período analisado, os autores verificam que os cursos de formação inicial e FIC não ampliaram a empregabilidade. Os resultados mostraram que trabalhadores que concluíram o programa não apresentaram maiores percentuais de reinserção e de ganho salarial no mercado de trabalho formal em relação ao grupo de controle. O mesmo pôde ser verificado com relação aos ganhos salariais.

Sousa et al. (2015) avaliam o impacto sobre os inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) que participaram na iniciativa bolsa formação FIC e encontraram resultados mistos, na dependência dos grupos de comparação utilizados. O grau de formalização (vínculo empregatício formal ou microempreendedor individual) dos participantes do programa aumenta com relação a três dos grupos de controle analisados. No entanto, no caso do grupo formado por indivíduos pareados no início do período, que melhor corresponde ao adequado, os resultados[478] não demonstraram impacto positivo do programa. Mais uma evidência de baixa eficácia do programa, em linha com Barbosa Filho et al. (2015).

O Pronatec teve um braço chamado de Pronatec-MDIC. A principal diferença entre os dois programas reside no fato de o segundo coletar informação junto a grandes empresas de diversos setores e regiões a respeito da demanda futura de trabalho. Desta forma, ele difere do Pronatec geral por ter um mecanismo de captura da demanda

477. Resultados similares aos obtidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

478. V. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2015), Tabela 4, p. 19.

de mercado por trabalhador qualificado. Após o contato direto com as empresas, faz-se um mapa de demanda pelo qual entende-se as reais necessidades de qualificação dos trabalhadores por região e ofertam-se os cursos necessários.

O MDIC entrava em contato direto com empresas, primeiramente de forma precária[479]. Essas demandas eram cadastradas vinculadas ao Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) da empresa demandante.

Embora as empresas especificassem curso e quantidade demandada, o contato não vinculava nenhuma obrigação daquele CNPJ com a contratação de alunos egressos dos cursos. No entanto, criava um vínculo, ainda que informal, entre as empresas e o programa, permitindo seguidos aperfeiçoamentos na identificação das demandas reais do mercado. Somente após a coleta da demanda, o MDIC encaminhava seu mapa de demanda para a pactuação/contratação dos cursos.

Posteriormente, o MDIC desenvolveu uma plataforma que permitia capturar a demanda e pactuar as vagas de forma mais rápida, fazendo com que a demanda do mercado fosse atendida de forma mais célere e desta forma, ampliando a possibilidade de emprego dos egressos. Esta plataforma foi chamada de Supertec e continua em operação.

O'Connell, Mation Basto e Dutz (2017) avaliaram o Pronatec-MDIC. O estudo observou o treinamento vocacional guiado pela demanda capturada no Pronatec-MDIC e concluiu que ele afetou de forma positiva as mais de 300 mil pessoas que passaram por ele entre 2014 e 2015.

Os autores utilizaram a base de dados da RAIS, bastante rica em dados de emprego, cruzada com dados administrativos do programa. Dessa forma, puderam avaliar os resultados do programa sobre a empregabilidade. Como em trabalhos citados anteriormente, o grupo de controle foi composto de pessoas que se matricularam nos cursos, mas por razões alheias à sua vontade não puderam cursá-los.

479. Entravam em contato telefônico e colocavam as demandas em uma planilha.

Os resultados indicam que o Pronatec de forma geral não teve qualquer impacto sobre a empregabilidade, corroborando Barbosa Filho et al. (2015) e Souza et al. (2015). Entretanto, o Pronatec com captura da demanda (Pronatec-MDIC) impactou de modo positivo a empregabilidade. Segundo os autores, o Pronatec-MDIC ampliou a empregabilidade média em 8,6% para o público geral. Em relação ao público beneficiário do seguro-desemprego, o aumento de empregabilidade atingiu 14,6%. Os resultados mostram ainda que o sucesso do programa não é fruto da contratação ocorrer somente nas empresas em que a informação foi coletada, pois apenas 10% dos trabalhadores empregados entram nas empresas que informaram a sua demanda ao programa. Assim, a informação fornecida pelas empresas participantes sinaliza a necessidade do mercado e não é específica a essas empresas.

O estudo sugere que o maior impacto em empregabilidade do público Pronatec-MDIC decorre da combinação de foco em ocupações mais demandadas com o acompanhamento da dinâmica regional. Ou seja, procura-se entender as ocupações mais demandadas em cada região. O Pronatec-MDIC apresentou melhor convergência entre programa e demanda local, indicando um caminho para o aperfeiçoamento do Pronatec. A participação do setor privado na definição da demanda parece resultar em ajuste melhor entre oferta e demanda futura pelo tipo de treinamento recebido.

Em estudo recente, O'Connell e Mation (2020) estendem a análise anterior e confirmam os resultados daquela pesquisa, mostrando que o Pronatec-MDIC amplia a empregabilidade em relação ao Pronatec tradicional, sem o mecanismo de captura da demanda. Os autores reforçam que a informação obtida de firmas específicas funciona como uma boa informação do mercado em que atuam, indicando uma tendência do setor. Por último, os autores mostram que o Pronatec tradicional possui efeito positivo (embora pequeno) na empregabilidade, diferentemente do que encontraram no estudo anterior.

Quintana e Cravo (2020) analisam o impacto do Pronatec-MDIC sobre a duração do emprego nas firmas que demandaram qualificação e sobre os trabalhadores que completaram seus cursos. Eles não conseguiram separar grupos de controle e de tratamento baseados em razões exógenas, pois a escolha de participar do programa estaria correlacionada com as características individuais de firmas e trabalhadores. Para minimizar o viés de seleção, os autores adotaram um Propensity Score Matching (PSM) e estimações de diferença-em-diferença para comparar firmas e trabalhadores que participaram com aqueles com características similares, mas que não participaram do programa.

Foram usados dados administrativos do Pronatec-MDIC e dados da RAIS entre 2011 e 2017. A junção dos dados permitiu acompanhar firmas e trabalhadores antes e depois da participação no programa de qualificação profissional.

Os autores concluem que a duração do vínculo de emprego aumenta 8,89 meses para trabalhadores matriculados nos cursos demandados pelos empregadores. No entanto, para os trabalhadores que completam o curso, a duração diminui em 3,36 meses. Não se pode afirmar que a menor duração do vínculo é fruto de melhores ofertas de trabalho aos trabalhadores que passaram pela qualificação, o que seria uma possibilidade. Por último, pode-se afirmar que os trabalhadores que completam o curso ficam 1,03 mês menos tempo desempregados. Firmas observam um maior desligamento no ano inicial do programa e maior duração do vínculo a partir do terceiro ano.

2.2.2 Análises do TCU e do Senado

O Tribunal de Contas da União realizou auditoria operacional que teve foco principal na avaliação da bolsa formação. O TCU escolheu essa parte do Pronatec, pois ela representou um gasto de R$ 8 bilhões, no período de 2011 a 2014. Isso representou 78% das despesas totais do programa até aquele momento. Conforme vimos anteriormente,

na Tabela 1, as modalidades de bolsa formação responderam por quase metade das matrículas do Pronatec no período 2011-2014.

A análise do tribunal avaliou a efetividade dos cursos FIC da bolsa formação na empregabilidade e renda dos egressos (restritos ao setor formal). Esse estudo, sem um grupo de controle, encontrou efeito positivo sobre a empregabilidade, mas não sobre a renda. Em seu relatório, a efetividade estaria relacionada com o perfil dos alunos egressos e aos eixos tecnológicos dos cursos realizados. Menciona, por exemplo, que o público do antigo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e da região Nordeste apresenta maior empregabilidade[480].

O tribunal também constatou que o programa não conseguiu atender de forma satisfatória o público de reincidentes do seguro desemprego, um de seus públicos-alvo. O baixo atendimento desse grupo (abaixo de 1%, segundo as conclusões do estudo) seria resultado da falta de oferta adequada de cursos. Ressalta ainda a elevada empregabilidade do Pronatec-MDIC, em que a captura da demanda seria tão eficiente que os índices de empregabilidade dos egressos chegariam a 95% ao final dos cursos.

Infelizmente, os resultados de empregabilidade do estudo do TCU estavam errados devido à ausência de um grupo de controle adequado. Como vimos anteriormente, os estudos que avaliaram de forma adequada a política mostraram que somente o Pronatec-MDIC teve efetividade, mas na faixa entre 8% e 15% e não na dos 95% da análise do TCU.

Particularmente, a empregabilidade do Pronatec como um todo falhou segundo os três estudos anteriormente mencionados: Barbosa Filho et al. (2015), Sousa et al. (2015) e O'Connell et al. (2017) mostram que somente o Pronatec-MDIC mostrou ganhos de empregabilidade dos egressos, e mesmo nesse caso, numa faixa de 8% a 15%, bem abaixo da reportada pelo TCU. Para O'Connell e Mation (2020), o Pronatec-MDIC amplia a empregabilidade em relação ao Pronatec

480. Análise realizada sem grupo de controle.

tradicional. Os autores percebem ainda que o Pronatec tradicional possui efeito positivo, embora pequeno na empregabilidade.

O Senado Federal (2017), por sua vez, apontou que os recursos empenhados no âmbito do Pronatec (2011-2017) tiveram pouco ou nenhum impacto, em especial devido à alta evasão e ao distanciamento entre a formação escolar e as exigências do mercado de trabalho. A exceção foi o modelo adotado pelo então Pronatec-MDIC, o Supertec, baseado em mapeamento de demanda e alinhamento de currículos às empresas.

3. DISCUSSÃO

Tendo em vista a baixa produtividade da economia brasileira e a necessidade de acumular capital humano, devemos necessariamente considerar o contexto da chamada Quarta Revolução Industrial[481]. Esse novo paradigma foi potencializado na última década pela interface de diversas novas tecnologias — inteligência artificial, internet das coisas, manufatura aditiva, biologia sintética, robótica autônoma, entre outras — que estão viabilizando a fusão dos mundos físico, digital e biológico.

A recente pandemia da Covid-19 reforçou a necessidade de se capacitar e requalificar a mão de obra nacional para os desafios que deverão surgir nos próximos anos. A adoção do trabalho remoto e o uso de novas tecnologias estão disponíveis somente a uma fração dos trabalhadores brasileiros. Habilitar a força de trabalho para esse novo cenário é um desafio que deve ser enfrentado por políticas públicas, em especial as de qualificação/requalificação profissional.

A consultoria McKinsey, com dados de 46 países, estima que, até 2030, 800 milhões de trabalhadores poderão perder o emprego para robôs e máquinas (15,7 milhões só no Brasil). Além disso, até 375

481. Fórum Econômico Mundial (2019). Disponível em: https://www.weforum.org/about/the-fourth-industrial-revolution-by-klaus-schwab.

milhões de trabalhadores (14% da força de trabalho global) precisarão mudar de ocupação. Para 60% dos empregos, ao menos um terço das atividades rotineiras poderão ser automatizadas[482]. Tal contexto se soma às novas relações trabalhistas que surgem com modelos de negócios disruptivos. Atualmente, de 20% a 30% da força de trabalho dos Estados Unidos e Europa já é composta de trabalhadores autônomos e empreendedores. Desses, 15% utilizam plataformas digitais como Upwork, Uber e Airbnb[483].

Um estudo da União Europeia[484] para o horizonte de 2030 sinaliza que a natureza do trabalho mudará. Trata-se de uma mudança estrutural no sentido de ocupações com maior autonomia, crescente conteúdo de tecnologias da informação e comunicação, menos atividades físicas e rotineiras e cada vez mais necessidade de competências socioemocionais — *softskills* — como trabalho em equipe, resiliência, liderança e criatividade. E não se trata de uma tendência para o futuro somente: hoje, 40% dos empregadores na União Europeia já encontram problemas para preencher vagas. Ademais, muitas vezes trabalhadores são contratados por uma determinada competência técnica ou diploma, mas são demitidos justamente pela falta de competências socioemocionais.

Desse modo, entende-se que, para haver avanço significativo em termos de produtividade e competitividade nacional, é necessário

482. McKinsey Global Institute (2017). Disponível em: https://www.mckinsey.com/~/media/McKinsey/Featured%20Insights/Future%20of%20Organizations/What%20the%20future%20of%20work%20will%20mean%20for%20jobs%20skills%20and%20wages/MGI-Jobs-Lost-Jobs-Gained-Executive-summary-December-6-2017.ashx.

483. McKinsey Global Institute (2016). Disponível em: https://www.mckinsey.com/~/media/McKinsey/Featured%20Insights/Employment%20and%20Growth/Independent%20work%20Choice%20necessity%20and%20the%20gig%20economy/Independent-Work-Choice-necessity-and-the-gig-economy-Executive-Summary.ashx.

484. European Union, (2018). Disponível em: http://www.cedefop.europa.eu/files/3077_en.pdf / http://www.cedefop.europa.eu/en/events-and-projects/projects/european-skills-and-jobs-esj-survey.

investir em larga escala em qualificação e requalificação, tendo em vista os conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias aos trabalhadores e firmas do futuro, sob o risco de não podermos nos beneficiar desse novo paradigma. Por isso, a adoção de políticas de capacitação profissional eficientes e focadas nas demandas do mercado são cada vez mais importantes.

A seção anterior mostrou que, apesar das limitações normais dos estudos de impacto de políticas de capacitação, houve aumento de empregabilidade do Pronatec-MDIC entre 8,6% e 14,6%, indicando um caminho a ser seguido. Ao mesmo tempo, a falta de qualquer resultado positivo na avaliação das demais partes do Pronatec mostra os erros que podem ser evitados.

Segundo o próprio TCU, o Pronatec-MDIC se destacou pela elevada inserção de seu público no mercado de trabalho, entretanto, a parte do Pronatec sob comando do MDIC era relativamente pequeno, respondendo por algo em torno de 1% no período de 2011 a 2014.

Dessa forma, uma análise custo-benefício mostra que o Pronatec foi uma política cara e inadequada para melhorar a qualificação profissional de nossa mão de obra. Uma política que custou R$ 38,5 bilhões entre 2011 e 2014 alocou, segundo o TCU, somente cerca de R$ 385 milhões para a única parte do programa que tinha eficácia. Os demais 99% foram alocados em iniciativas que não tiveram impacto positivo, não necessitando sequer de uma análise custo-benefício para mostrar como foi ineficiente. Deduzimos disso a importância de se utilizar avaliações na alocação dos escassos recursos públicos.

Os bons resultados do Pronatec-MDIC indicam a importância da realização da captura de demanda por meio de contato direto com o setor produtivo.

No entanto, como mostram os dados, apesar de o Pronatec-MDIC ter grande impacto sobre seus beneficiários, o efeito agregado foi baixo. Isso decorre da pouca quantidade de vagas disponibilizada ao programa.

Além da adequada captura da demanda, outros pontos são importantes. Deve ser destacada a necessidade de adequação dos currículos oferecidos para atender as reais exigências do mercado. O perfil dos alunos em relação aos cursos é outro ponto importante no sucesso do treinamento. Devem-se indicar alunos para cursos de sua área de interesse e com requisitos mínimos que permitam a eles absorver o conteúdo. Caso contrário, o desinteresse provoca o abandono do curso ou da área de atuação no futuro.

Em suma, para o sucesso dos egressos dos cursos de qualificação profissional, vários fatores devem estar alinhados. O curso certo, na localização correta, indicado para a pessoa correta[485] e com desenvolvimento de habilidades socioemocionais.

As avaliações anteriormente realizadas mostram o caminho mínimo que deve ser percorrido para que programas de qualificação e requalificação profissional possam ser bem-sucedidos. Vale citar aqui a conclusão do já citado estudo do Senado:

> Necessidade de reorganização e remodelagem do Programa, com o estabelecimento de indicadores de acompanhamento consistentes, relacionados, por exemplo, à identificação do perfil individual adequado para determinado curso (correto nivelamento inicial), ao oferecimento do curso adequado (curso alinhado com o mercado), situado no local certo (curso onde há empresas que irão absorver a mão de obra ou onde existam arranjos produtivos locais), levando ainda em conta o desenvolvimento de habilidades ligadas ao comportamento do trabalhador (aspectos não só técnicos, mas habilidades socioemocionais também) e ao empreendedorismo.[486]

Com isso, nos parece que o diagnóstico para a montagem de um programa de qualificação profissional focado está realizado e que os passos que devem ser adotados estão claros no âmbito técnico.

---

485. Área de interesse e qualificação mínima para acompanhar os cursos são requisitos mínimos.

486. Senado Federal (2017). Disponível em: http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/daf245c9-fd5f-47fa-87de-a4db0956167d

4. CONCLUSÕES

A importância de se ampliar o capital humano no Brasil é um fator indiscutível para ampliar a produtividade, o emprego e, com isso, o bem-estar no país. Neste aspecto, a qualificação profissional não pode ser negligenciada. E, como pudemos perceber ao longo deste capítulo, não faltaram políticas públicas implementadas no país que buscassem atingir o objetivo de melhor preparar nossa mão de obra para o futuro.

Apesar do grande potencial que a qualificação profissional possui em termos de empregabilidade e produtividade, os estudos anteriormente reportados demonstram que os cerca de R$ 40 bilhões utilizados no âmbito do Pronatec tiveram pouco ou nenhum impacto positivo para o país. Houve elevada evasão e falta de adequação entre a formação dada nos cursos oferecidos e as exigências do mercado de trabalho.

A exceção apontada nos estudos ocorreu com relação ao Pronatec-MDIC[487], um modelo baseado no mapeamento de demanda e alinhamento de currículos junto às empresas. Esse braço do Pronatec mostrou elevação da empregabilidade de 8,6%. Uma amostra específica de beneficiários de seguro-desemprego mostra que a iniciativa gerou um aumento de 14,6%.

Entretanto, a iniciativa Pronatec-MDIC, segundo relatório do Tribunal de Contas da União (TCU), recebeu somente cerca de 1% do total de recursos gastos no Pronatec. Ou seja, a única parte do programa capaz de entregar resultados positivos em termos de empregabilidade teve seu montante de recursos bastante limitado. As demais iniciativas com nenhum efeito comprovado receberam o restante dos recursos. Assim, podemos concluir que, dos quase R$ 40 bilhões utilizados no programa, somente parcos R$ 400 milhões foram alocados em qualificação profissional que fizeram a diferença. O restante foi somente mau dispêndio dos escassos recursos públicos.

487. Com a plataforma Supertec para a captura da demanda.

Dada a importância para o país de uma política que faça a inserção e a reinserção no mercado de trabalho em um mundo cada vez mais dinâmico, é importante que aprendamos com os erros passados e adotemos as medidas que fizeram parte dos programas com avaliações positivas.

Para não repetir esses erros, é preciso que futuros programas voltados à qualificação profissional no país tenham pelo menos as seguintes características: (a) captura de demanda de forma fácil e sistemática, para alocar meios em cursos nos quais exista real interesse dos empregadores nos locais corretos; (b) a seleção da pessoa que irá ser qualificada deve considerar a aptidão para a área, caso contrário não terá sucesso no curso, muito menos na empregabilidade; (c) dar atenção ao treinamento na área socioemocional. Essas características replicam um modelo que conseguiu ter impacto positivo.

Obviamente, em um mundo tão dinâmico, as condições para um programa bem-sucedido devem variar ao longo do tempo. Políticas bem ajustadas demandam avaliações e ajustes constantes. Por isso, antes de ter as características anteriormente implementadas, a principal medida a ser adotada nas políticas públicas em geral, e especificamente nos programas de qualificação profissional, é a cultura da avaliação. Para tanto, necessitamos ter transparência dos dados e uma forma de implementação das políticas públicas que permita sua constante avaliação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUAS, M. Ensino profissional e rendimentos do trabalho: uma análise para o Brasil. **Nota Técnica do Ipea**, 2012.

BARROS, A. R.; ANDRADE, S. C.; PERELLI, R. C. A eficiência do Plano Nacional de Qualificação Profissional como Instrumento de Combate à Pobreza no Brasil: os casos de Pernambuco e Mato Grosso. In: **Seminário de desigualdade e pobreza no Brasil**, Ipea, Rio de Janeiro, ago., 1999.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Avaliação do impacto dos beneficiários do Programa Bolsa Família, matriculados no**

Pronatec Bolsa Formação: um estudo Caso-Controle. Estudo Técnico nº 08, Brasília, DF, 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Levantamento – Pronatec**. TC 008.089/2015-9. Acórdão 3.330/2015-TCU-Plenário. Brasília, 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Auditoria de conformidade — Pronatec/ Bolsa formação**. TC 024.329/2015-0. Acórdão 1.006/2016-TCU-Plenário. Brasília, 2016a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Auditoria de natureza operacional na Setec/MEC e em entidades ofertantes e demandantes de cursos do Pronatec**. TC 019.154/2015-1. Acórdão 3.071/2016-TCU-Plenário. Brasília, 2016b.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Educação. **Avaliação de políticas públicas — Pronatec**, 2017. Disponível em: http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/daf245c9-fd5f-47fa-87de-a4db0956167d

CEDEFOP. EUROFOUND. Skills forecast: trends and challenges to 2030. In: **Cedefop reference series**. Publications Office n.108, Luxemburgo, 2018. Disponível em: http://data.europa.eu/doi/10.2801/4492.

FERNANDES, R.; MENEZES-FILHO, N. A.; ZYLBERSTAJN, H. Avaliando o Planfor: o programa do Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo. **Texto para Discussão**. São Paulo, IPE/USP, 2000.

FIRPO, S.; FOGEL, M.; JALES, H. B. Estimation of average treatment effects in a stratified randomized design with imbalance in covariates. **Working paper**, 2014.

FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL. **The future of jobs report**, 2018. Disponível em: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2018.pdf.

FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL. **The forth industrial revolution**, 2019. Disponível em: https://www.weforum.org/about/the-fourth-industrial-revolution-by-klaus-schwab.

FRIEDLANDER, D.; GREENBERG, D. H.; ROBINS, P. K. Evaluating government training programs for the economically disadvantaged. In: **Journal of Economic Literature**, 22 (35), dez., 1997.

GELMAN, A.; HILL, J. **Data analysis using regression and multilevel/hierarchical models**. Nova York: Cambridge University Press, 2007.

HECKMAN, J.; SMITH, J.A. Assessing the case for social experiments. In: **Journal of Economic Perspectives**, 9 (2), 1995.

HO, D.E.; IMAI, K.; KING, G.; STUART, E.A. Matching as nonparametric preprocessing for reducing model dependence in parametric causal inference. In: **Political Analysis**, 15, 2007.

IMBENS, G.W. **Matching methods in practice: three examples**. Working Paper 19959**.** NBER Working Paper Series, National Bureau of Economic Research, 2014.

MANYIKA, J. et al. **Jobs lost, jobs gained: workforce transitions in a time of automation**, McKinsey Global Institute, nov. 2017. Disponível em: https://www.mckinsey.com/global-themes/future-of-organizations-and-work/what-the-future-of-work-will-mean-for-jobs-skills-and-wages.

MANYIKA, J. et al. **Independent work: choice, necessity and the gig economy**, McKinsey Global Institute, out. 2016. Disponível em: https://www.mckinsey.com/featured-insights/employment-and-growth/independent-work-choice-necessity-and-the-gig-economy.

MITHAS, S.; KRISHNAN, M. S. From association to causation via a potential outcomes approach. In: **Information Systems Research**, 22(2), jun. 2009.

MUSSE, I.; MACHADO, A.F. Perfil dos indivíduos que cursam educação profissional no Brasil. In: **Economia e Sociedade**, Campinas, 22 (1), abr. 2013.

NERI, M. **As razões da educação profissional: olhar da demanda**. S. Paulo: CPS/FGV, 2012.

O'CONNELL, S.; MATION, L.; BASTO, J.; DUTZ, M. **Can business input improve the effectiveness of worker training?** Policy Research Working Paper 8155, World Bank, 2017.

OLIVA, B.; PONCZECK, V.; SOUSA, A.P.; TAVARES, P.A. **Requalificação e mercado de trabalho: impactos do EJA e da educação técnica e profissional**. Working Paper n.4/2014, Centro de Microeconomia, FGV-EESP, S. Paulo, 2014.

PAES DE BARROS, R.; CARVALHO, M.; FRANCO, S.; VIEIRA, A. **Avaliação da pertinência do programa do programa Bolsa Qualificação para o combate à pobreza no Espírito Santo**. Texto para discussão, n.1583, Ipea, 2011.

QUINTANA, R.; CRAVO, T. **Demand-driven training and job turnover: the effects of Brazil´s Pronatec-MDIC at firm and worker level**, 2020. Mimeo.

REIS, M. Vocational training and labor market outcomes in Brazil. In: **The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy**, 15(1), jan., 2015.

RIOS-NETO, E. L. G.; OLIVEIRA, A. M. H. C. Políticas voltadas para a pobreza: o caso da formação profissional. In: **Seminário Desigualdade e Pobreza no Brasil**, Rio de Janeiro, Ipea, ago., 1999.

SEVERNINI, E.; ORELLANO, V. Efeito do ensino profissionalizante sobre a probabilidade de inserção no mercado de trabalho e sobre a renda no período pré-Planfor. In: **Economia**, Brasília (DF), 11 (1), jan./abr. 2010.

SOUSA, M. F., SILVA, Y. C.; JANNUZZI, P. M. Contribuição do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego — Bolsa formação para formalização do emprego e dos microempreendedores individuais: análise dos participantes beneficiários do Bolsa Família e inscritos no Cadastro Único. In: **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, 24, MDSCF/Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Brasília (DF), 2015.

VASCONCELLOS, L., LIMA, F. C., FERNANDES, J. G. ; MENEZES FILHO, N. A. **Avaliação Econômica do Ensino Médio Profissional**. Relatório de avaliação, 14, São Paulo, Programa Avaliação Econômica de Projetos Sociais, Fundação Itaú Social, 2010.

WANG, P. et al. Robust tree-based causal inference for complex ad effectiveness analysis. In: **WSDM'15 Proceedings of the Eighth ACM International Conference on Web Search and Data Mining**, ACM, New York, 2015.

CAPÍTULO 22

FECHAMENTO AO COMÉRCIO E ESTAGNAÇÃO: POR QUE O BRASIL INSISTE?

Edmar Bacha

INTRODUÇÃO[488]

Este capítulo argui que a recusa em abrir a economia para o comércio exterior é uma das causas centrais que impedem o Brasil de crescer de forma acelerada e reduzir a distância da renda *per capita* do país em relação à dos países ricos. A próxima seção inicia-se com uma comparação da experiência de crescimento do Brasil com a da Coreia do Sul após a Segunda Guerra. Trata-se de motivação para análise estatística subsequente do colapso do crescimento brasileiro a partir de 1980. Sustenta-se que esse colapso esteve associado ao aprofundamento da substituição de importações dissociado da expansão das exportações.

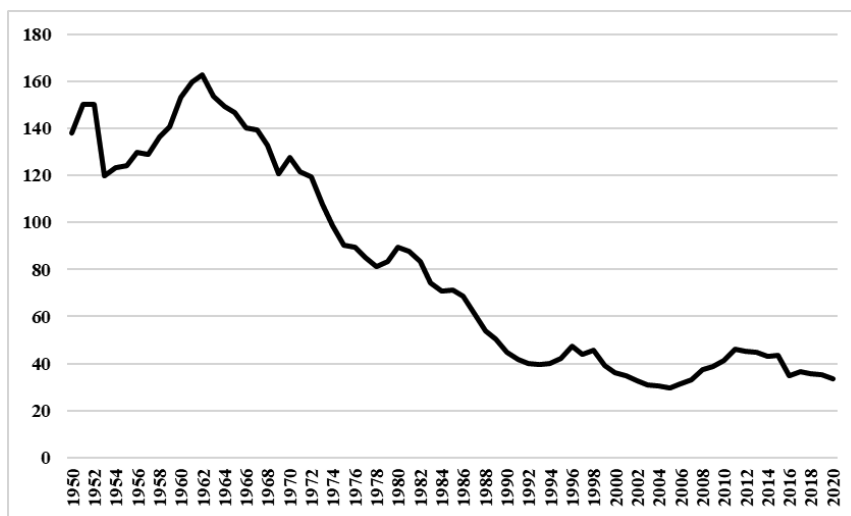
A segunda seção considera as evidências que sustentam a importância da abertura ao comércio exterior para o crescimento econômico. Pergunta-se então por que, face a essas evidências, o Brasil persiste em manter-se fechado. Consideram-se, na terceira seção, cinco

488. Inclui material de Bacha (2016), Bacha (2019a) e Bacha (2019b). Sem implicá-los nos resultados, agradeço os comentários de Eduardo Augusto Guimarães, José Tavares, Maílson da Nóbrega, Marcos Mendes, Persio Arida, Sandra Rios, Sheila Najberg e Winston Fritsch. Agradeço também a assistência de pesquisa de Maria Mittelbach.

justificativas para essa postura. O capítulo conclui com esboço de um programa de integração à economia mundial.

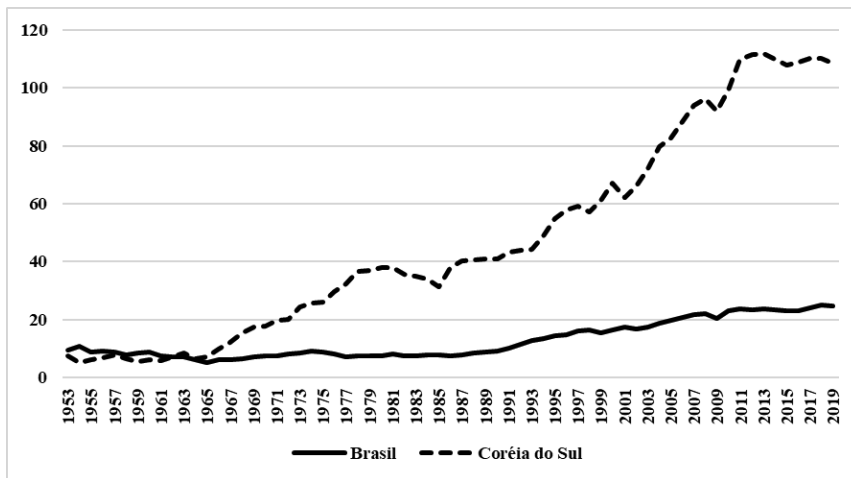
1. FECHAMENTO AO COMÉRCIO E BAIXO CRESCIMENTO

Motiva-se a avaliação da importância da abertura ao comércio exterior para o crescimento com uma comparação do Brasil com a Coreia do Sul desde 1950. Conforme se vê no Gráfico 1, até 1974 a Coreia do Sul tinha uma renda *per capita* menor do que a do Brasil. A partir do início da década de 1960 esse país inicia um processo de *catch-up* e em seguida de ultrapassagem. Atualmente, o Brasil tem uma renda *per capita* de apenas 1/3 daquela da Coreia do Sul.

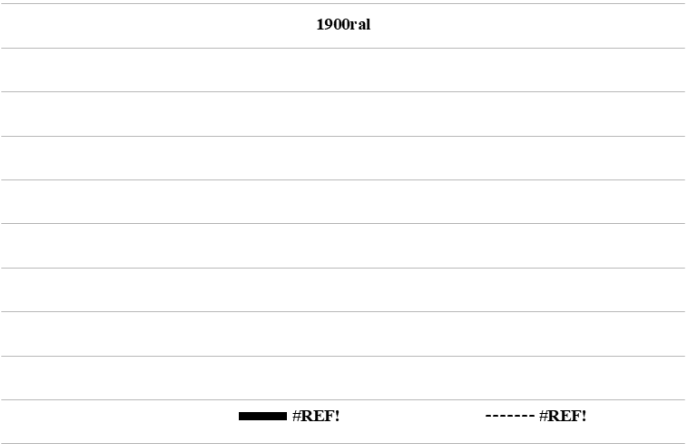
Gráfico 1: Relação entre renda *per capita* do Brasil e da Coreia do Sul (%), 1950-2020

Fonte: Elaboração própria com dados do projeto Maddison (1950 a 2016) e do FMI (2017 a 2020). As séries estão corrigidas pela paridade do poder de compra.

Há várias hipóteses sobre por que a Coreia do Sul deu certo e o Brasil não. A que interessa explorar neste capítulo está explicitada no Gráfico 2: a abertura ao comércio exterior, que a Coreia do Sul fez a partir do início da década de 1960, quando iniciou sua decolagem, e o Brasil não fez.

Na Coreia do Sul, em meados da década de 1960, o coeficiente de abertura ao comércio exterior — relação entre a soma das exportações e importações e o PIB — era em torno de 7%. Hoje em dia, esse valor está em torno de 110%. Enquanto isso, o Brasil, que em meados da década de 1960 tinha um coeficiente de abertura de cerca de 5%, atualmente o tem apenas na casa dos 25%.

Gráfico 2: Grau de abertura ao comércio exterior Brasil e Coreia do Sul, 1950-2018

Fonte: Elaboração própria com dados de exportação, importação e PIB do PWT 9.1 e World Development Indicators, a preços constantes de 2011. Calculou-se o grau de abertura como exportações mais importações divididas pelo PIB.

Para lastrear a conjectura a respeito da relação entre fechamento da economia e colapso de crescimento, considera-se a experiência brasileira no pós-Segunda Guerra. O Gráfico 3 mostra a evolução do PIB brasileiro desde 1950. As barras indicam as taxas anuais de crescimento do PIB e a linha pontilhada a média móvel decenal dessas taxas. Constata-se o colapso do crescimento a partir de 1981.

Gráfico 3: Taxa de crescimento do PIB, Brasil 1950-2020

Fonte: Elaboração própria utilizando dados do Ipea.

Até 1980, o Brasil crescia a cerca de 7,5% a.a. Depois disso, houve uma transição — a chamada década perdida — ao fim da qual se estabeleceu um novo padrão de crescimento de apenas 2,5% a.a. até meados da década de 2010. Recentemente, houve uma derrocada, com a taxa de crescimento no último decênio perto de zero.

De forma simplificada, o crescimento do PIB depende do aumento do estoque de bens de capital: máquinas, edificações e equipamentos capazes de gerar mais produção. Para possibilitar a aquisição de novos bens de capital, é preciso que uma parcela da renda deixe de ser gasta na compra de bens de consumo e se direcione para a compra dos bens de capital. As famílias, as empresas e o governo acumulam poupança, que é em geral disponibilizada no sistema financeiro. E este fornece os recursos para que as empresas comprem novos bens de capital. A poupança externa é uma forma adicional de financiar a aquisição de bens de capital.

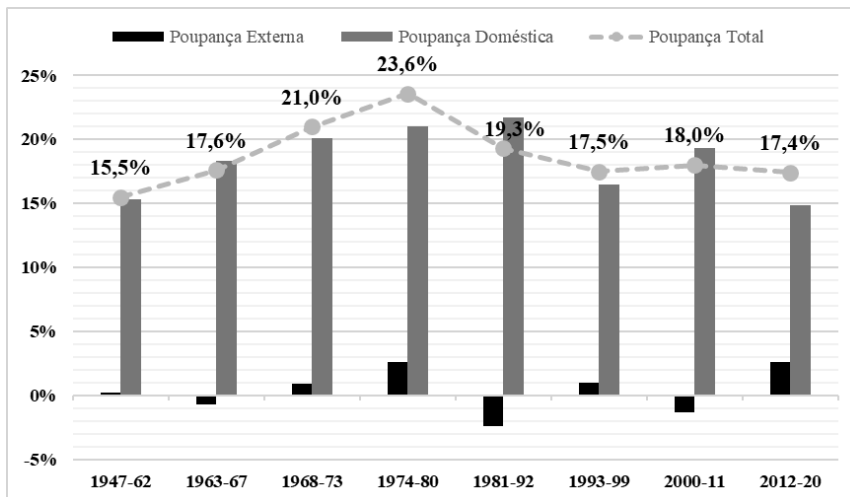
A quantidade de bens de capital que será comprada com a poupança depende de seus preços. Os preços dos novos bens de capital determinam o poder de compra da poupança. Quanto mais caros

forem esses bens, menos deles a poupança conseguirá adquirir. E quanto PIB adicional será gerado pelos bens de capital adquiridos depende da produtividade desses bens. Uma máquina que produz 50 unidades de produto por hora é mais produtiva que outra que produz 40 unidades.

Esse mecanismo de crescimento, discutido em Bacha e Bonelli (2016), é ilustrado a seguir:

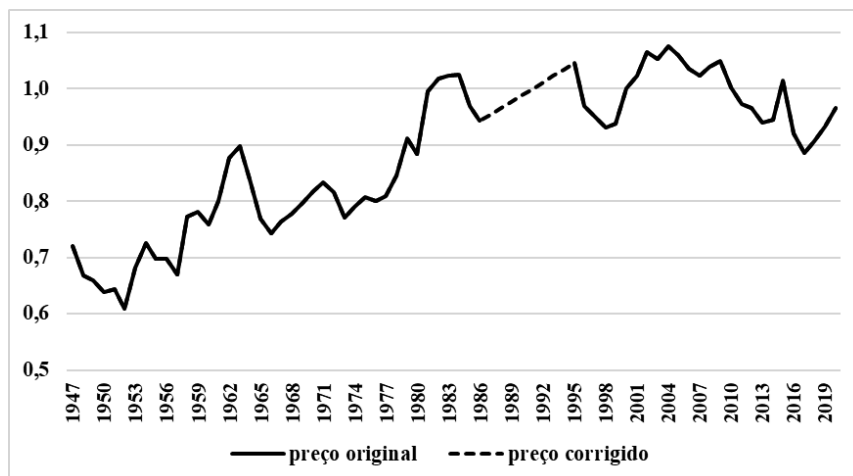
Poupança → [Preço dos Bens de Capital] → Aumento do Estoque dos Bens de Capital → [Produtividade do Capital] → Crescimento do PIB

Considera-se a seguir o que se passou ao longo do crescimento brasileiro no pós-guerra nessas três dimensões — poupança, preço dos novos bens de capital e produtividade do capital. Em primeiro lugar, a poupança, que se ilustra no Gráfico 4.

Gráfico 4: Evolução da poupança por períodos (% PIB)

Fonte: Elaboração própria com dados do Ipea. Cálculo da poupança externa feito pela subtração da Poupança Interna da Formação Bruta de Capital.

Numa comparação das médias dos períodos anteriores e posteriores a 1980 constata-se uma pequena redução da taxa de poupança, de 19,4% para 18,1% do PIB. Portanto, a sociedade brasileira passou a ter menos recursos para adquirir os bens de capital necessários para impulsionar o crescimento.

Mais importante, porém, foram dois outros fenômenos. Em primeiro lugar, a poupança passou a comprar menos bens de capital devido ao aumento dos preços desses bens. Esse aumento foi em torno de 30% numa comparação da média do período anterior a 1980 com a média do período posterior a 1980, conforme ilustra o Gráfico 5.

Gráfico 5: Evolução do preço dos bens de capital (p=1 em 2000), de 1947 a 2020

Fonte: Dados do Ipedata e do IBGE da Formação Bruta de Capital Fixo, em preços correntes, e da Formação Bruta de Capital Fixo, a preços de 2010, para o cálculo do deflator da FBKF. Tomou-se a série do deflator do PIB do Ipeadata. Calculou-se o preço do investimento como a razão entre o deflator da FBKF e o deflator do PIB, com *p*=1 em 2000. Ver Bacha e Bonelli (2016a) para uma explicação do processo de correção de *p* entre 1986 e 1995.

Além disso, os bens de capital se tornaram menos produtivos para a geração do PIB. Houve uma queda da produtividade do capital de cerca 25%, quando se comparam as médias dos períodos anteriores e posteriores a 1980, conforme ilustra o Gráfico 6.

Gráfico 6: Evolução da produtividade do capital (PIB/estoque de capital fixo)

Fonte: Elaboração própria baseada em Bacha e Bonelli (2016a). As séries estão a preços de 2000. Usaram-se dados do Ipea para a formação bruta de capital fixo.

Os bens de capital ficaram mais caros e menos produtivos ao longo do processo de industrialização no pós-guerra. Por que isso ocorreu? Uma explicação está na insistência em manter a economia fechada, tratando de se produzir no Brasil insumos, máquinas e equipamentos que eram antes importados por preços menores e com produtividade maior. O país aprofundou a substituição de importações em vez de aumentar as exportações para facilitar as importações e o investimento eficiente. Este seria o caminho para a produção eficiente de bens e serviços de qualidade, capazes de concorrer no mercado internacional. Foi o caminho que a Coreia do Sul tomou. Aos insumos, máquinas e equipamentos mais caros e menos produtivos se agregou um baixo dinamismo da construção civil. Como a poupança também se reduziu (embora com menor influência), o resultado foi o colapso do crescimento a partir de 1980.

Bacha e Bonelli (2016a) discutem essa hipótese em mais detalhe, mas cabe observar seu contraste com a visão de que o colapso do

crescimento se deveu à crise da dívida externa de 1981-1983 seguida da aceleração da inflação e dos planos fracassados de estabilização até 1994. Sem negar a importância desses eventos, a interpretação aqui proposta é por assim dizer mais estrutural. Tratou-se de um processo de desaceleração que já estava em curso nos anos 1970, durante a marcha forçada do governo Geisel, mas que foi mascarado pelo aumento da taxa de poupança de 17,6% para 23,6% do PIB entre 1963-1967 e 1974-1980 (com ampla contribuição do endividamento externo) o qual naquele período mais do que compensou a queda da produtividade do capital e o aumento dos preços dos bens de capital então em curso.

2. POR QUE O BRASIL INSISTE?

Tendo como pano de fundo a experiência de baixo crescimento do país desde 1980, associada ao aprofundamento da substituição de importações, percorrem-se inicialmente argumentos a favor da abertura ao comércio. Em seguida, caracteriza-se o grau de fechamento da economia brasileira. A seção 3 pergunta: se os benefícios da abertura são tão elevados, por que o Brasil não a faz? Consideram-se cinco argumentos contrários à abertura que circulam no país, para concluir, na seção 4, com esboço de programa de integração ao comércio exterior que leva as objeções relevantes em consideração.

2.1 INTEGRAÇÃO É BENÉFICA

Desde o clássico livro de David Ricardo, Princípios de Economia Política e Tributação, de 1817, sabem os economistas que um país se beneficia ao integrar-se à economia internacional. Ricardo tinha em mente os benefícios que adviriam da especialização do país naqueles produtos em que é relativamente mais produtivo. Ele venderia a seus parceiros comerciais tais produtos e deles compraria a preços mais

baratos os produtos nos quais é relativamente menos produtivo. Trata-se do princípio das vantagens comparativas: cada país se especializa naqueles produtos em que é relativamente mais produtivo e, em consequência, todos os países podem beneficiar-se de uma maior produção em nível mundial e de preços mais baixos do que em um cenário alternativo, em que todos produzissem e consumissem isoladamente. Por ser pertinente à discussão contemporânea sobre o chamado "custo Brasil", observa-se que Ricardo deliberadamente coloca a Inglaterra com menor produtividade do que Portugal em todas as linhas de produção, e demonstra assim mesmo que aquele país (tanto quanto Portugal) se beneficiaria especializando-se naquelas linhas em que sua desvantagem produtiva era relativamente menor.

Modernamente, o comércio internacional não é mais de produtos finais, como nos exemplos de Ricardo, mas predominantemente de produtos intermediários por meio das cadeias internacionais de valor: cada país se especializa em uma etapa de produção — um smartphone, por exemplo, tem peças produzidas em diversos países, as empresas automotivas se especializam não na produção do veículo inteiro, mas em partes e peças que são montadas em terceiros países. Cabem às matrizes as tarefas de design, tecnologia e, em muitos casos, propaganda e marketing. Partes, peças e componentes podem ser produzidos por empresas independentes e não apenas por subsidiárias das multinacionais.

Também não é um comércio entre firmas pequenas, atuando com custos crescentes, em regime de concorrência perfeita, como nos exemplos de Ricardo. O jogo agora é predominantemente entre empresas grandes, que conseguem diferenciar seus produtos por marcas ou atributos específicos, ganham, com isso, capacidade de definir preços e têm algum mecanismo de proteger seus mercados. Apple e Samsung têm atributos para fidelizar seus clientes, que não se movem automaticamente de uma marca para outra. Marcas de café especiais ou roupas esportivas criam suas diferenciações e abrem competição por outros meios que não somente a disputa de preços.

Finalmente, boa parte do comércio não é mais entre firmas independentes, mas entre filiais e subsidiárias de uma mesma empresa multinacional. Para uma resenha da moderna teoria do comércio internacional, veja Helpman (2011).

Nessas condições, três outras dimensões dos benefícios do comércio além da especialização sobressaem. Em primeiro lugar, o comércio permite às empresas localizadas em um país absorverem a tecnologia disponível na fronteira da produção internacional, seja porque abrigam multinacionais que estão na fronteira, seja porque as nacionais passam a fazer parte da cadeia de produção das que estão na fronteira. Assim, as empresas de um país engajado nas cadeias globais de valor incorporam o "estado das artes" mundial a seus processos produtivos. Tornam-se, portanto, mais produtivas e capazes de gerar mais crescimento.

Em segundo lugar, devido à ampliação de mercados propiciada pelo comércio internacional, as empresas mais produtivas podem expandir-se sem ter a limitação do mercado doméstico. Deste modo, ganham escala e produzem bens e serviços a preços mais competitivos.

Por fim, ao aumentar a concorrência por mercados, o comércio permite uma seleção natural das firmas mais produtivas, que sobressaem em relação àquelas que antes subsistiam protegidas por barreiras à importação. Trabalhadores, capital físico e insumos são transferidos das empresas menos produtivas para as mais produtivas. Em consequência, a economia como um todo se beneficia.

O comércio internacional favorece a inovação e por meio dela o crescimento por: (i) tamanho do mercado, (ii) concorrência, (iii) vantagens comparativas, (iv) transferência de tecnologia. Cada um desses mecanismos oferece uma fonte potencial de ganhos dinâmicos de bem-estar, expressos por maior taxa de crescimento econômico. Literatura recente sugere serem esses ganhos substanciais em relação aos ganhos estáticos da teoria ricardiana. Para uma resenha da literatura teórica e aplicada sobre comércio e inovação, veja-se Melitz e Redding (2021).

A experiência histórica dos "milagres econômicos" — no sudeste asiático, na periferia da Europa e na Oceania — comprovam que os países que superaram a armadilha da renda média e se juntaram aos países desenvolvidos após a Segunda Guerra Mundial o fizeram com uma integração crescente ao comércio internacional. Nem todos os países que se abriram ao comércio se desenvolveram, mas todos os países que se desenvolveram o fizeram com uma significativa integração comercial ao resto do mundo. Utiliza-se um corte de renda *per capita* de US$ 25 mil para caracterizar um país rico. Identificam-se doze casos de sucesso sumariados na Tabela 1. Coreia do Sul, Hong Kong, Israel, Singapura e Taiwan chegaram lá com exportações industriais; Espanha, Grécia, Irlanda e Portugal, com exportações de serviços; Austrália, Nova Zelândia e Noruega, com exportações de recursos naturais. A natureza dos produtos variou de acordo com as respectivas vantagens comparativas, o fator comum foi a integração à economia mundial.

Tabela 1: Características dos 12 países que superaram a armadilha da renda média desde a Segunda Guerra

	Renda per Capita(USD mil)	População (milhão)	Gini	Comércio/PIB (%)
Indústria				
Coréia do Sul	43	52	35	108
Hong Kong	60	7	54	375
Israel	40	9	39	56
Singapura	97	6	46	322
Taiwan	25	24	34	118
Serviços				
Espanha	41	47	35	66
Grécia	30	11	34	68
Irlanda	87	5	33	210
Portugal	35	10	34	85
Recursos Naturais				
Noruega	64	6	27	69
Austrália	50	26	34	43
Nova Zelândia	43	5	36	53
Mediana	43	10	35	77
Brasil	15	213	54	24

Fonte: Dados da Central Intelligence Agency (CIA), disponíveis em www.cia.gov.

Curiosamente a mediana da renda *per capita* desses 12 países (US$ 43 mil) é três vezes a do Brasil (US$ 15 mil), a mesma relação existente entre a mediana de seu grau de abertura (77%) e a do Brasil (24%).

Além de abertos, esses 12 países são pequenos e relativamente igualitários. O Brasil é um país grande e desigual. Tamanho e desigualdade são problemas sérios. Para o México não bastou abrir-se ao comércio exterior por meio do Nafta. O Norte do país integrou-se aos EUA e Canadá, mas o Sul permaneceu estagnado. Essa experiência sugere que para assegurar o crescimento em países grandes e desiguais são necessárias duas integrações: a externa e a interna, e esta tanto do ponto de vista social como do regional, tema elaborado em Bacha e Bonelli (2016b).

As resenhas de Donaldson (2015) e Irwin (2019) da literatura recente sobre comércio e crescimento confirmam empiricamente os benefícios do comércio. Existe uma relação causal positiva entre participação do comércio e tamanho do PIB, e reformas comerciais liberalizantes impactam positivamente no crescimento econômico. Num modelo macroeconômico que leva em conta a existência do setor informal, utilizando dados do Brasil, Dix-Carneiro et al. (2021) sugerem que uma redução de 40% nas barreiras ao comércio exterior traria um ganho de produtividade de 9,6% para o país.

2.2 BRASIL: UM DOS PAÍSES MAIS FECHADOS DO MUNDO

Em contraste com a abundante evidência dos benefícios do comércio internacional, o Brasil permanece sendo umas das economias mais fechadas do mundo.

Grandes economias são grandes exportadoras: os Estados Unidos são a primeira economia do mundo e a segunda maior exportadora; a China é a segunda maior economia e a primeira exportadora; o Japão é a terceira maior economia e a quarta maior exportadora; a Alemanha é a quarta maior economia e a terceira maior exportadora; a França ocupa a quinta posição tanto no tamanho da economia quanto na

importância das exportações; o Reino Unido tem a sexta maior economia do mundo e é o décimo maior exportador.

Já o Brasil, em 2018 a oitava maior economia do mundo, era apenas o 25º maior exportador[489]. O PIB do Brasil representava 3% do PIB mundial, mas suas exportações alcançaram apenas 1,1% das exportações mundiais[490]. Um gigantinho em termos de PIB, o Brasil é um anão em termos de exportações.

O que se vê do lado das exportações se confirma do lado das importações. Em 2018, a participação das importações no PIB do Brasil foi de apenas 11,6%. Esse é o menor valor entre os 164 países considerados pelo Banco Mundial[491].

Trata-se de uma situação paradoxal, porque em 2018 o Brasil era o sexto destino mais preferido para o investimento direto estrangeiro no mundo (atrás apenas de Estados Unidos, China, Canadá, Hong Kong e Singapura)[492]. O país permite a livre entrada de empresas estrangeiras, mas cria embaraços às exportações e importações de bens e serviços. Essa é uma receita pronta para um “crescimento empobrecedor”, como nos alertaram Harry Johnson e Jagdish Bhagwati nos anos 1960. As multinacionais e seus empregados prosperam ao explorar o mercado interno protegido. Por exemplo, produzindo e vendendo, dentro do país, carros de qualidade inferior com preços elevados, pois não há a concorrência de carros importados nem a possibilidade de produzir carros melhores, devido às restrições à importação de

489. Dados do PIB e das exportações em dólares correntes do CIA World Factbook. Disponível em: www.cia.gov.

490. Exportação de bens e serviços em preços correntes. Os dados para o Brasil são das contas nacionais trimestrais do IBGE (www.ibge.gov.br). Dados do GDP mundial são do World Economic Outlook, do FMI (www.imf.org). Os dados das exportações mundiais são do Banco Mundial, World Development Indicators (www.worldbank.org).

491. Dados do coeficiente de importações são do Banco Mundial. Disponíveis em http://data.worldbank.org.

492. Dados são da UNCTAD, World Investment Report. Disponível em: https://worldinvestmentreport.unctad.org/.

máquinas e insumos de qualidade. Mas o resto do país empobrece, ao ver seus recursos domésticos aplicados na substituição ineficiente de importações (automóveis caros e de qualidade inferior aos importados) em lugar de serem empregados em linhas de produção nas quais o país poderia competir no mercado internacional.

3. ARGUMENTOS CONTRA A ABERTURA

Por que o Brasil se mantém fechado, quando os benefícios da integração ao comércio exterior são tão óbvios? Exploram-se cinco possíveis razões:

- o argumento pró-integração é complexo demais;
- a oposição dos interesses constituídos é muito forte;
- os benefícios da integração vêm no longo prazo, enquanto os custos vêm na frente;
- uma leitura simplista da história do país desfavorece a abertura;
- as hipóteses pró-abertura equivocam-se quanto ao real funcionamento da economia.

3.1 COMPLEXIDADE DOS ARGUMENTOS PRÓ-ABERTURA

De certa feita um matemático descrente da cientificidade da economia desafiou Paul Samuelson (Prêmio Nobel de Economia em 1970) a explicitar uma proposição econômica logicamente verdadeira que não fosse óbvia. Após algum tempo, Samuelson respondeu: a teoria das vantagens comparativas! Nas palavras de Samuelson (1969), com minha tradução:

> Que [a teoria das vantagens comparativas] é logicamente verdadeira não precisa ser argumentado diante de um matemático; que não é trivial é atestado pelos milhares de pessoas importantes e inteligentes que nunca foram capazes de compreender a doutrina por si mesmas ou de nela acreditar mesmo depois de ela lhes ter sido explicada.

De fato, não é intuitivo que um país deva abandonar parte de sua produção e emprego para concentrar seus recursos em outros produtos e atividades cuja demanda depende do humor de estrangeiros. A teoria do comércio exterior antes de David Ricardo era a de Adam Smith, para quem os países deviam exportar o que sobrava depois de satisfeita a demanda interna — o comércio era um *vent for surplus*, uma saída para o excesso de capacidade interna. Trata-se de uma posição mais intuitiva e fácil de entender do que o famoso, mas complexo exemplo de Ricardo, segundo o qual Portugal deveria especializar- se na produção de vinhos ainda que também fosse mais produtivo do que a Inglaterra na produção de tecidos. A intuição do resultado de Ricardo talvez possa ser mais bem captada pelo exemplo de uma advogada que é melhor digitadora do que seu assistente, mas ainda assim lucra ao dedicar-se apenas à advocacia, deixando a digitação aos cuidados do assistente.

A ideia de proteger o mercado interno e exportar o que sobra é um prato cheio para políticos à esquerda e à direita. Exemplos recentes são o plano de comércio exterior baseado no princípio da *America First* de Donald Trump, e os discursos de Dilma Rousseff em 2011 conclamando a defesa do mercado interno contra a crise internacional. Em nível político, a abertura ao comércio que decorre da teoria das vantagens comparativas aparenta ser um ato de masoquismo intelectual. Só resta apelar para o ditado segundo o qual água mole em pedra dura tanto bate até que fura, para tentar superar essa barreira cognitiva.

3.2 OPOSIÇÃO DE INTERESSES CONSTITUÍDOS

A segunda explicação para a dificuldade da abertura é a oposição dos interesses constituídos — firmas e sindicatos que teriam a perder com a desproteção do mercado doméstico. Os benefícios da abertura são difusos: são os consumidores de uma maneira geral e empresas e trabalhadores desacostumados com a ideia de exportar que dela se beneficiam.

Por outro lado, as empresas que monopolizam o mercado interno e que perderiam com a abertura são politicamente poderosas, como ilustrado pela influência das associações, federações e confederações industriais nas decisões de política comercial do governo brasileiro. Não somente os interesses industriais, também o lobby agrícola impede a entrada no país de produtos como a banana do Equador, a carne do Paraguai, o café robusta do Vietnã. Sem falar nos escritórios de advocacia e de engenharia, que não permitem a concorrência de firmas estrangeiras. Associações profissionais criam barreiras à contratação de estrangeiros, adicionais às dificuldades burocráticas que eles têm para obter vistos de trabalho no Conselho Nacional de Imigração. É impressionante a obsessão autárquica do país, para usar a feliz expressão de Marcelo de Abreu (2018).

Trata-se não de uma questão de economia, pois não se nega que a abertura amplie o bem-estar social. Mas de economia política: interesses econômicos organizados e poderosos seriam prejudicados.

Disse Keynes uma vez que no longo prazo não são os interesses, mas as ideias que levam a melhor. Trata-se, pois, de vencer a guerra das ideias, inclusive para mobilizar grupos empresariais que conseguem enxergar além de seus interesses imediatos.

3.3 BENEFÍCIOS NO LONGO PRAZO; CUSTOS NO CURTO PRAZO

A terceira explicação para a não abertura é que seus benefícios se materializam no longo prazo quando os recursos produtivos se deslocam para novas e mais produtivas ocupações. Os custos, por outro lado, são imediatos. Para que recursos econômicos escassos (capital e trabalho) sejam realocados de atividades pouco produtivas para outras mais produtivas, é preciso que empresas fechem, implicando a perda de emprego e de mercado para os produtores nacionais substituídos pelas importações adicionais.

Os representantes da indústria também invocam o “custo Brasil” para resistir à abertura, referindo-se às disfunções do sistema de

tributação ao consumo e à deterioração da infraestrutura. Na medida em que afetem igualmente toda economia, essas distorções reduzem a competitividade das empresas localizadas no Brasil de um modo geral, mas não afetam as vantagens comparativas do país. A taxa de câmbio se encarrega de equilibrar as importações às exportações, desvalorizando-se na medida necessária para compensar o custo Brasil. O argumento tem valia na medida em que esse custo pune mais fortemente uns setores do que outros, alterando artificialmente as vantagens comparativas setoriais. Sua redução deveria ser simultânea à abertura da economia, para evitar tanto distorções alocativas como uma taxa de câmbio excessivamente desvalorizada.

Além disso, em sociedades que dão grande valor ao presente e menor valor ao futuro a troca de desemprego hoje por empregos melhores no futuro tem pouca aceitação. Os benefícios não compensariam os custos da abertura. A preferência pelo presente em detrimento do futuro pode ter várias explicações. Uma delas seria a pobreza: grande parte da população está preocupada em sobreviver hoje, e não pode se dar ao luxo de pensar no futuro. Por isso prefere políticas imediatistas. Outra explicação seriam as altas taxas de juros vigentes no Brasil, que representam um desconto grande das rendas a serem obtidas no futuro.

Como as taxas de juros brasileiras corrigidas pela inflação tem se reduzido, pelo menos um dos fatores que geram miopia em relação ao futuro está mitigado. Aumenta a chance de se ver na abertura econômica a via para aumentar o bem-estar das futuras gerações.

3.4 LEITURA SIMPLISTA DA HISTÓRIA

Uma quarta explicação para a oposição à abertura deriva de uma leitura simplista da história econômica do país. De modo resumido, segundo essa leitura, o Brasil estagnou no século 19 com uma economia aberta, baseada na exportação de produtos primários. O país progrediu no século 20 com uma economia fechada, baseada na

substituição de importações industriais. Com essa visão da história, por que então no século 21 abrir a economia, o que seria sinônimo de desindustrialização e condenação do país à condição de exportador de bens primários?

Em relação a essa visão simplista, cabe assinalar que por 120 anos, desde a década de 1840 até a de 1960, as exportações do país foram baseadas na monocultura do café. Em função da política de valorização do produto praticada pelo governo brasileiro, o café eliminou da pauta das exportações outros produtos que poderiam nela ter-se firmado, como o algodão e tecidos. Esses produtos tinham enorme dificuldade de competir nos mercados estrangeiros, pois o preço em dólares do café era muito atrativo e a taxa de câmbio se mantinha sobrevalorizada. Eles se tornaram "gravosos" na linguagem da época. Em consequência, ocorreu uma redução dramática da participação das exportações no PIB, à medida que a parcela do Brasil no mercado mundial do café diminuía e os setores domésticos que não participavam do comércio exterior se expandiam. De 70% no início do século 20, a participação do país nas exportações mundiais de café caiu para 30% na década de 1960. Dizia-se que o Brasil abria o guarda-chuva dos preços altos do café, para dentro do qual entravam outros produtores latino-americanos e africanos. A parcela das exportações totais no PIB diminuiu de 20,6% em 1906, quando a valorização do café foi introduzida, para apenas 3,3% em 1964, quando o café finalmente perdeu sua posição dominante nas exportações brasileiras.

A política de valorização destinava-se a aumentar a receita com as exportações de café, aproveitando-se da baixa reação da demanda a preços elevados e do tempo que tomava para a produção de café dos países concorrentes reagir. Paradoxalmente, no médio prazo ela resultou numa crônica escassez de divisas, na medida em que se comprimia a participação das exportações na renda nacional. Lidou-se com essa escassez por meio da política do similar nacional. Significava que produtos que tivessem similares produzidos no Brasil não podiam ser

importados, seja por restrições quantitativas, seja por tarifas elevadas e complexa burocracia portuária. Por outro lado, esses similares nacionais não conseguiam ser exportados devido a seus altos preços e baixa qualidade. Criou-se, assim, uma indústria voltada quase que exclusivamente para o abastecimento do mercado interno.

Ao mesmo tempo, as divisas geradas pela exportação de café foram reservadas para as necessidades de insumos e bens de capital importados dessa indústria. Durante um longo período, essa reserva foi garantida por controles quantitativos, pelo licenciamento das importações. Mais tarde, prevaleceu um sistema de taxas de câmbio múltiplas, decididas administrativamente. Importadores de mercadorias consideradas essenciais tinham acesso à moeda internacional a taxas mais favorecidas. E, enfim, por tarifas elevadas às importações.

Hoje em dia, outras *commodities* ganharam importância na pauta de exportação e o Brasil não depende mais do café. Mas o setor industrial em processo de encolhimento se mantém voltado para dentro, não concorrendo nos mercados externos.

A substituição das importações funcionou bem durante certo tempo porque quando ela se iniciou, na década de 1930, o país era uma economia agrária subdesenvolvida, caracterizada por excesso de mão de obra que emigrava dos campos para as cidades. Também no período de 1930 até o fim da Segunda Guerra predominava o protecionismo nos mercados internacionais. O simples fato de o indivíduo sair de uma lavoura de subsistência e passar a trabalhar no meio urbano, em processos produtivos mais organizados, assegurava o crescimento da produtividade da economia como um todo. Foi a urbanização associada à industrialização que transformou o país pobre num país de renda média.

Hoje em dia a população é quase toda urbana e cessou a fonte fácil de ganhos de produtividade pela migração da mão de obra do campo para a cidade. Agora, esses ganhos têm que ser conseguidos a partir da transformação das atividades já estabelecidas. Como arguem

Dix-Carneiro et al. (2021), a presença de um importante setor informal aumenta os benefícios da abertura, pois ela permite que empresas formais mais produtivas tomem o lugar de empresas informais menos produtivas.

Além disso, no século 21 a questão não é mais exportar produtos primários sem ligações com o resto da economia, mas lhes adicionar valor por meio de complexos agro-minero-industriais, cuja produtividade nada fica a dever ao setor manufatureiro como um todo. O exemplo de países ricos que são majoritariamente exportadores de bens primários, como Canadá, Noruega, Austrália e mesmo o Chile, mostram que é inadequado associar exportação de produtos primários a atraso e pobreza. A chamada maldição dos recursos naturais pode ser superada com boas instituições e políticas adequadas, conforme expõem Bacha e Fishlow (2011).

3.5 EXCESSIVO OTIMISMO DAS HIPÓTESES PRÓ-ABERTURA

As explicações anteriores parecem intelectualmente insuficientes para deter um movimento de abertura da economia, mas não esgotam o assunto. Há uma quinta possibilidade a considerar. Trata-se do possível otimismo das hipóteses que fazem os "aberturistas" sobre o funcionamento da economia. Em sua formulação neoclássica tradicional, a hipótese implícita é que a oferta cria sua própria procura. Bastaria reduzir as tarifas e outros embaraços protecionistas para produzir uma realocação eficiente de recursos, sem afetar seja o equilíbrio interno (pleno emprego), seja o equilíbrio externo (exportações emparelhadas com as importações).

Entretanto, devido à rigidez de preços e à inércia na alocação dos recursos (novas fábricas não se produzem do dia para a noite), ao substituir produção doméstica por importações a abertura pode gerar desemprego e desequilíbrio na balança comercial. Caso o câmbio seja flutuante, em princípio, ao abrir-se às importações ele se desvaloriza, o

que ajuda a equilibrar a economia. Mas num regime de câmbio administrado, como o Brasil tinha até janeiro de 1999, essa desvalorização pode não ocorrer. Dix-Carneiro e Kovak (2019) documentam que, em seguida ao episódio de liberação comercial do Brasil no início dos anos 1990, as regiões mais expostas à concorrência externa enfrentaram aumentos de desemprego com relação à média nacional.

A transição para um equilíbrio interno e externo pode ser longa e penosa. Em regimes democráticos, em que os políticos precisam dar respostas imediatas às agruras da população, a abertura pode simplesmente ser abortada. Foi o que ocorreu no Brasil a partir de 1995, quando se observou um retrocesso em relação à abertura de 1990 do governo Collor, precedida por duas rodadas de redução tarifária no governo Sarney. Nesse período, à abertura às importações se sobrepôs uma apreciação do real que prejudicou a balança comercial.

4. ESBOÇO DE UM PROGRAMA DE ABERTURA

A implicação desta quinta hipótese é que a estratégia de integração precisa ser baseada em “cenouras” e não só em “chicotes”. Ou seja, é preciso estimular a demanda e remover impedimentos à reestruturação da oferta. Reforma tributária e recuperação da infraestrutura devem complementar a abertura, ampliando a produtividade da economia e a competitividade da indústria.

A sugestão é, em primeiro lugar, fazer uma transição para a abertura de forma paulatina e pré-anunciada. Em segundo lugar, ampliar o seguro-desemprego e a programas de retreinamento e realocação de mão de obra, para mitigar os custos da transição.

Adicionalmente, promover mecanismos de reciprocidade comercial, para garantir que mercados externos se abram às exportações à medida que o mercado interno é aberto às importações. Com um cuidado de essas negociações, lentas e difíceis, como mostra o andamento da proposta de acordo comercial entre o Mercosul e a União Europeia,

não serem usadas pelos lobbies empresariais para dilatar o cronograma da abertura unilateral.

Finalmente, ao se partir de uma situação de equilíbrio comercial, quando se reduzem as tarifas e outros mecanismos protecionistas deve ocorrer uma desvalorização da moeda que compense os produtores nacionais, ao encarecer as importações e aumentar a competitividade das exportações. Isso pode dar-se naturalmente, pois, na antecipação de uma abertura às importações e do correspondente aumento da demanda por moeda estrangeira, os agentes financeiros passariam a entesourar dólares, desvalorizando o real. Entretanto, nas atuais condições do país trata-se de um ponto discutível. A situação externa parece extremamente favorável para o Brasil no mundo pós-covid, com reservas internacionais elevadas, balança comercial positiva, ciclo das *commodities* em alta e fortes estímulos fiscais nos países industriais. Nessas condições, parece difícil arguir a necessidade de um câmbio ainda mais desvalorizado.

Mais amplamente, trata-se de conceber uma estratégia para o futuro da indústria no Brasil que envolva tanto a redução do custo Brasil como a abertura comercial. Esta pode ser vista como uma forma de promover a transformação da indústria, consistente com sua integração ao comércio internacional. Trata-se de ativar grupos de interesse, além de acadêmicos, que possam se mobilizar em favor da abertura e se contrapor às disposições contrárias. Urge formular uma estratégia industrial que, pressupondo a abertura, seja capaz de motivar segmentos do empresariado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, M. Obsessão autárquica: visão de longo prazo do Brasil na economia mundial. In: CARVALHO, J. C. et al. **De Belíndia ao real: ensaios em homenagem a Edmar Bacha**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

BACHA, E. Integrar para crescer 2.0. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (coord.). **Investindo contra a crise e procurando voltar a crescer**. Rio de Janeiro: Fórum Nacional (Sessão Especial), 2016.

BACHA, E. Porque ficamos para trás. **Texto para Discussão**, n. 50, Iepe/Casa das Garças, ago. 2019a. Disponível em: www.iepecdg.com.br.

BACHA, E. A valorização do café e seu amargo legado. **Texto para Discussão**, n. 54, Iepe/Casa das Garças, dez. 2019b. Disponível em: www.iepecdg.com.br.

BACHA, E.; R. BONELLI. Accounting for the rise and fall of Brazil's growth after World War II. In: DAMILL, Mario et al. (Orgs.). **Macroeconomics and Development: Roberto Frenkel and the Economics of Latin America**. Nova York: Columbia University Press, 2016a.

BACHA, E.; R. BONELLI. Coincident growth collapses: Brazil and Mexico after the 1980s. **Novos Estudos Cebrap**, n. 105, jul. 2016b.

BACHA, E.; A. FISHLOW. The recent commodity boom and Latin America growth: more than new bottles for an old wine? In: OCAMPO, J. A. e ROS, J. (Orgs.). **The Oxford Handbook of Latin American Economics**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

DIX-CARNEIRO, R.; B. K. KOVAK. Margins of labor market adjustment to trade. **Journal of International Economics**, v. 117, issue C, 2019.

DIX-CARNEIRO, R.; GOLDBERG, P.; MEGHIR, C.; ULYSSEA, G.. Trade and informality in the presence of labor market frictions and regulations, **NBER Working Paper**, n. 28391, 2021.

DONALDSON, D. The gains from market integration. In: **Annual Review of Economics**, 7, 2015.

HELPMAN, E. **Understanding global trade**. Cambridge: Harvard University Press, 2011.

IRWIN, D. Does trade reform promote economic growth? A review of recent evidence. **NBER Working Paper** n. 25927, jun. 2019.

MADDISON PROJECT. Real GDP *per capita* in 2011 dollars, multiple benchmarks (suitable for cross-country income comparisons). **Working Paper**, n. 10. Disponível em: www.ggdc.net/Maddison.

MELITZ, M. J.; REDDING, S. J.. Trade and innovation. **NBER Working Paper** n. 28945, jun. 2021.

PWT 9.1. Penn World Table version 9.1. Disponível em: rug.nl/ggdc/productivity/pwt/pwt=releases/pwt9.1?lang=en.

SAMUELSON, P.A. (org.) **International economic relations:** proceedings for the Third Congress of the International Economic Association. London: MacMillan, 1969, p. 1-11.

CAPÍTULO 23

ANTIDUMPING

Sérgio Kannebley Júnior

INTRODUÇÃO

Medidas antidumping (AD) são previstas no Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (Gatt). Constituem restrições impostas por um país à entrada de um produto específico oriundo de alguns países, como é o caso do Brasil, que pode impor limitações à importação de PVC procedente dos EUA ou do México, sem fazê-lo em relação ao mesmo produto comprado de outros países.

De modo geral, o argumento a seu favor serve para evitar que os produtos entrem com preços excessivamente baixos, o que caracterizaria uma estratégia do vendedor para excluir os competidores nacionais do mercado e, em seguida, agir como monopolista, controlando os preços praticados.

O Brasil tem se utilizado intensamente desse mecanismo, e notamos que seu uso se acentuou entre 2007 e 2014. Este capítulo tem como objetivo resumir os resultados de pesquisas conduzidas por Kannebley, Remedio e Oliveira (2020), Caliani e Kannebley (2021), Kannebley, Oliveira e Remedio (2021), que avaliam a aplicação da política de antidumping no Brasil.

Os artigos aqui apresentados discutem respectivamente os determinantes da abertura de investigações e as efetivas aplicações de medidas AD, seus impactos sobre as importações e a produtividade, bem como

a margem de lucro das empresas industriais. Os trabalhos têm em comum o interesse pelo ponto de inflexão do uso dessas medidas e o período em que o Brasil atinge o pico nos pedidos de investigação e de aplicação de antidumping.

Com isso espera-se oferecer uma sequência de evidências que, combinadas, auxiliam na compreensão dos determinantes para a implementação dessas medidas, seus efeitos posteriores sobre comércio e eficiência produtiva[493].

Os resultados mostram, em primeiro lugar, que a decisão do governo de abrir investigação antidumping pode ser explicada por argumentos protecionistas tanto do ponto de vista das empresas quanto da estratégia comercial do país. Setores economicamente mais concentrados têm maior probabilidade de obter a abertura de investigação de dumping, ao mesmo tempo que há também maior foco nos setores em que há grande penetração de importações. Além disso, fatores de relações bilaterais, como disputas e retaliações entre dois países da mesma forma afetam positivamente a abertura das investigações. O governo atuou mais fortemente contra grupos de indústria e países que com frequência peticionam e produziram investigações contra o Brasil.

Fatores similares mostram-se correlacionados à decisão de impor de fato medidas antidumping, na fase seguinte à abertura da investigação. Pedidos feitos por associações empresariais e em setores mais concentrados têm maior probabilidade de resultarem em aplicação efetiva. São beneficiados, também, setores geradores de emprego, em uma preocupação de proteger empregos domésticos. Também há um claro direcionamento de medidas para importações provenientes da China.

493. É importante destacar que, pela aplicação das medidas AD mais associada a produtos industrializados, e também em razão de maior disponibilidade de dados para setores e firmas industriais, os referidos estudos não permitem a extensão de seus resultados a todo conjunto da economia brasileira ou ainda a realização de extrapolação para cálculo de efeitos de bem-estar agregados.

No período posterior a 2007 houve, como consequência da intensificação das medidas antidumping, redução do comércio e aumento nos preços dos bens gravados por essa política. Ao mesmo tempo que se tornou mais protecionista, ela também se mostrou mais deletéria ao comércio exterior brasileiro.

Por fim, os resultados também apontam que os setores beneficiados pela proteção concedida por essas medidas tiveram reduzida sua produtividade relativamente aos não protegidos e aumentaram sua margem de lucro após a implementação delas.

De modo geral, a política aqui analisada representou aumento de custos para os demais setores da economia nacional que compram insumos daqueles que têm seu mercado protegido pelo antidumping.

Aumento de custos, redução de comércio, queda de produtividade, aumento de margens de lucros e poder de mercado de setores concentrados. Todos esses efeitos apontam a importância do comedimento no uso de medidas antidumping. O fato de que um setor específico da economia está sendo prejudicado por importações não é condição suficiente para se impor restrições a elas. É preciso levar em conta o interesse geral da economia nacional, ou seja, todas as demais empresas, os consumidores e o impacto potencial sobre o crescimento econômico.

Além desta introdução, o capítulo é formado por outras cinco seções. A seção 1 é uma explanação sobre dumping e antidumping e ainda como a literatura econômica analisa esse instrumento. A seção 2 faz um breve histórico do antidumping no mundo e no Brasil. A seção 3 analisa os determinantes da abertura de investigação e da efetiva implementação de medidas AD no Brasil. A seção 4 apresenta a avaliação da política sobre os volumes e preços de importações, enquanto a seção 5 se ocupa do impacto sobre a produtividade e a margem de lucro. A seção 6 traz as conclusões.

1. O QUE É O DUMPING E ANTIDUMPING

A prática de dumping é legalmente definida no Artigo VI do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (Gatt, "General Agreement on Tariffs and Trade", na sigla em inglês) como a exportação de um produto (líquido de custos de transação) a preço inferior ao seu valor normal, isto é, ao preço praticado para produto similar no mercado doméstico do país exportador.[494] A legislação define requisitos necessários para a aplicação do direito ao antidumping (AD) como instrumento de proteção aos produtores domésticos afetados por dumping, uma vez comprovado que a discriminação de preços causa dano material à indústria doméstica do país importador ou retarda seu estabelecimento.

Uma característica fundamental dessas medidas, que as diferencia das barreiras tarifárias, é a sua natureza discriminatória: apenas um subconjunto dos países que exportam para o país de origem da investigação é examinado pela alegada prática de dumping. Assim, por exemplo, o Brasil pode impor tarifas AD à importação de tubos de PVC vindos dos EUA ou do México, e não e não fazer o mesmo se proveniente de outro país. No caso, EUA e México seriam os "países nomeados" na medida de AD.

Segundo Rivera-Batiz e Oliva (2003) a tarifa antidumping é estabelecida com base da margem de dumping, que é definida como a diferença entre o preço local e o preço justo, ou normal, das importações, passível de ser medido pelo preço cobrado pelo exportador, pelo seu custo marginal de produção ou ainda pelo seu custo médio[495].

A tarifa antidumping contrabalança essa margem, restabelecendo a igualdade entre o preço local e o preço do importador somado aos

494. Fonte: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gatt_ai_e/art6_e.pdf

495. Em termos de preços, a margem de dumping para o bem i, DM_i, é a diferença entre o preço do exportador em seu mercado doméstico, p_i^i, e o preço recebido na exportação para o mercado j, líquida dos custos de transporte t, $p_i^j - t$, isto é: $DM_i = p_i^i - (p_i^j - t) > 0$. Segundo Markusen et al. (1995), na terminologia legal, o custo médio é denominado como o valor justo.

custos de transporte. O aumento dos preços cobrados por esses países deve causar a retração das importações oriundas dos países nomeados — aqueles gravados pelo antidumping. Caso isto não se reverta plenamente em aumento da produção doméstica, um possível efeito decorrente das medidas AD é o de desvio de comércio para países não nomeados, o que reflete a redução de eficácia do instrumento. No nosso exemplo, haveria redução de importação de PVC vindos dos EUA e México e aumento das compras junto à China ou Coreia.

Segundo Bown e McCulloch (2015) os efeitos de medidas antidumping se manifestam por diversos canais. O primeiro deles é a redução do número de firmas ativas no mercado doméstico. O estreitamento das possibilidades de escolha do consumidor aumentaria a parcela de mercado de cada firma remanescente, diminuindo a concorrência e viabilizando a elevação da margem de lucro bruta.

Pelo lado da eficiência, a teoria de comércio argumenta que, ao proteger e favorecer a permanência no mercado de plantas de baixa produtividade, e dificultar a realocação de recursos para setores mais produtivos, as tarifas antidumping deveriam produzir um efeito negativo sobre a produtividade dos setores protegidos pelas medidas. Uma empresa pouco eficiente, na ausência de antidumping, poderia ir à falência. O capital e o trabalho que ela emprega poderiam ser absorvidos por outras empresas mais eficientes, elevando o potencial de crescimento da economia. Havendo o antidumping, mantém-se viva uma empresa menos produtiva, gerando menos valor à sociedade.

Um segundo canal se dá com a elevação dos custos dos insumos domésticos protegidos pelo AD. O antidumping beneficia o produtor doméstico que concorre com o produto importado. No entanto, pode prejudicar outros produtores domésticos e exportadores que utilizam como insumos importações de produtos que sofrem medidas AD. O impacto sobre os consumidores domésticos é semelhante a uma tarifa de importação. No nosso exemplo, todos os empreendedores e consumidores domésticos que utilizam PVC podem sofrer com o aumento de custos.

Uma vez conhecidos esses possíveis efeitos, então resta perguntar o motivo da adoção de tais medidas por parte do governo. Segundo Niels (2000), defensores da política AD a classificam como uma válvula de escape que permite aos governos manter apoio político para a liberalização comercial. De acordo com seus defensores, a legislação AD permitiria uma flexibilização nos acordos comerciais do Gatt/OMC para que os países, frente a choques políticos ou econômicos, escapassem temporariamente da obrigatoriedade de manter tarifas baixas em produtos específicos (Bown e McCulloch, 2015). Com isso, os acordos não correriam o risco de serem desfeitos.

Prusa e Skeath (2005) acreditam ser difícil justificar o crescente uso do AD apenas com base na possibilidade de comércio injusto, pois isso configura uma forma proeminente de protecionismo, tanto em países desenvolvidos como em desenvolvimento. A ampliação do número de países usuários das medidas AD, bem como do número de produtos envolvidos, não poderia ser apenas justificada pela necessidade de proteção especial e sim por comportamentos estratégicos, ou retaliatórios, para combater não somente práticas empresariais, mas também políticas governamentais consideradas injustas.

De acordo com Nelson (2006), é da natureza da implementação de antidumping o tratamento de cada setor separadamente, sendo esse um exemplo de política econômica em nível micro. O antidumping é sobretudo um tipo de lobby bastante específico que envolve o pagamento (em especial de advogados) de uma taxa fixa relativamente pequena para acesso a um sistema administrativo cujo, resultado será uma taxação, um acordo de preço, a retirada (muitas vezes com um acordo negociado com as empresas estrangeiras) ou nada. Os setores, ou firmas, decidiriam na margem quanto alocar em busca de proteção e a quantidade de recursos a direcionar para a atividade produtiva diretamente. Setores com poder de mercado e capacidade de organização seriam mais capazes de se mobilizar para ter sucesso em levar o governo a adotar uma medida AD.

O Brasil faz parte de um conjunto de países em desenvolvimento categorizados como novos usuários de medidas AD formado, entre outros, por Índia, Rússia, Malásia, México e Argentina. Zanardi (2004) reporta um painel de petições para investigações iniciadas entre 1981 e 2001. Seus dados mostram um total de 4.597 investigações iniciadas nesse período, aproximadamente 64% das quais foram iniciadas por antigos usuários, como Austrália, Canadá, Estados Unidos e países da comunidade europeia. Conforme Prusa (2005), após a conclusão da Rodada Uruguai, novo padrão passa a se configurar: mais de metade das ações abertas foram propostas por novos usuários.

Após reformas de sua legislação antidumping e da reformulação e aprimoramento de seus procedimentos de avaliação e julgamento de pedidos de investigação, o Brasil tornou-se um dos principais usuários nos anos 2000. Entre 1995 e 2014 o Brasil figurou entre os dez maiores peticionários das medidas, juntamente com Índia, Estados Unidos, União Europeia, Argentina, Austrália, China e Canadá. Mas o ponto de inflexão da trajetória de uso desse tipo de medida foi o ano de 2007, tornando-se, com o passar dos anos, um dos três maiores peticionários de investigações AD do mundo. Entre 2013 e 2105 o Brasil liderou o ranking de pedidos de investigação. Foram 112 medidas antidumping iniciadas pelo Brasil, que correspondem a 15% das medidas restritivas ao livre comércio analisadas pela Organização Mundial do Comércio entre 2013 e 2015[496]. Segundo o *Anuário do Comércio Exterior Brasileiro de 2020*, da Secex, considerando o que está em vigor atualmente, o Brasil é o quarto país com mais medidas de defesa comercial em vigor (161), sendo o 12º alvo dessas medidas por parte de outros países (40).

496. Segundo informe da Organização Mundial do Comércio, disponível em: https://www.wto.org/english/news_e/news16_e/trdev_22jul16_e.htm.

2. ANTIDUMPING: HISTÓRICO RECENTE

De acordo com Hindley and Messerlin (1996), a maior parte das regulações AD instituídas no início do século 20 eram desenhadas para combater a precificação predatória e, de fato, originaram poucas ações antidumping. Mas a moderna história da sua legislação inicia-se apenas após o Gatt de 1947, ainda que a aplicação efetiva dessas medidas tenha permanecido em segundo plano no que diz respeito às políticas comerciais internacionais até o início da década de 1980 (Blonigen e Prusa, 2001).

Com a entrada em vigor, em 1995, de uma nova versão do Artigo VI do Acordo Geral, referente a antidumping, negociado na rodada do Uruguai, houve um novo impulso às petições por essas medidas. Sua popularidade como instrumento de defesa comercial se deveu a crescente liberalização comercial, existindo ainda quem defenda que a presença do direito antidumping possibilitou essa liberalização, ao sinalizar que os setores mais afetados por reduções tarifárias teriam uma válvula de escape em situações específicas de perda de competitividade (Zanardi, 2006).

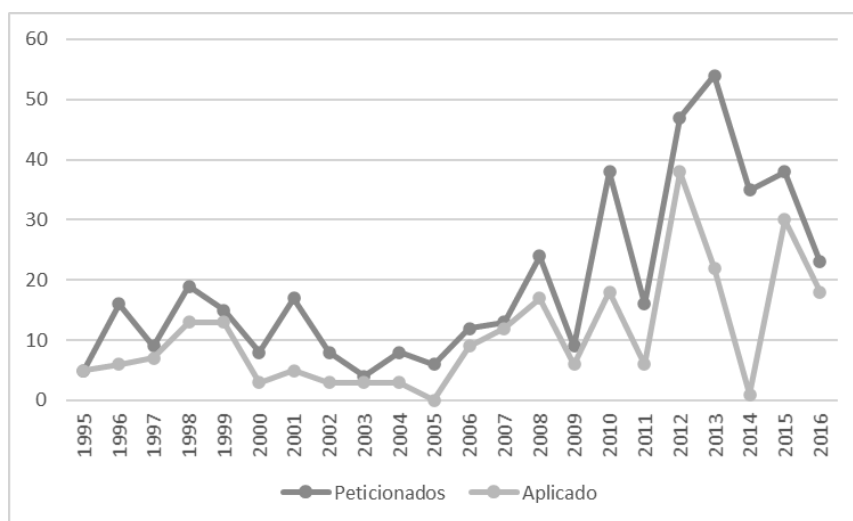
A primeira promulgação de lei antidumping brasileira data 16 de janeiro de 1987 (Decreto 93.941), em concordância com o Acordo Relativo à Implementação do Artigo VI do Gatt de 1979. A promulgação dessa legislação permitiu propiciar à indústria doméstica novo mecanismo de proteção à competição externa, sob gestão do Ministério da Fazenda (MF).

Em 1995, o governo federal criou a Câmara de Comércio Exterior (Camex), órgão colegiado composto de diversos ministérios, e o Departamento de Defesa Comercial (Decom)[497], um departamento do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo (MICT)

497. Na nova estrutura regimental do Ministério da Economia, o Decom passou a ser denominado Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público (SDCOM), porém permaneceu vinculado à Secretaria de Comércio Exterior do Ministério da Economia (Secex).

específico para realizar análises técnicas das investigações de defesa comercial (dano, dumping, salvaguardas, etc.).

O Gráfico 1 mostra a evolução das investigações e da aplicação de medidas AD do Brasil entre 1995 e 2016. Araújo (2017) divide o uso desse instrumento nos seguintes períodos de aprendizagem de uso (1995-2002), quando poucas investigações foram abertas, de moderação de uso (2003- 2006), trecho de inflexão da série temporal, de aceleração de uso (2007-2010), quando o número de petições protocoladas começou a aumentar a um nível acima da média dos anos anteriores, e de assiduidade de uso (2011-2014), quando o Brasil elevou o número das investigações iniciadas a patamares recordes. Posteriormente há um retorno gradual ao uso mais moderado dessa medida.

Gráfico 1: Medidas antidumping peticionadas e aplicadas: 1995-2016

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da OMC (2016).

Conforme Ornelas, Ferraz e Pessoa (2018, *apud* FERRAZ, 2018), o histórico de abertura de processos antidumping no Brasil estaria acima do esperado para um país com suas características. Para Araújo (2017), o crescente uso das medidas AD por parte do Brasil associa-se

a uma política comercial protecionista[498]. Dessa maneira, para o autor, o mecanismo de proteção teve como fundamento promover os interesses anticompetitivos de produtores domésticos em vez de contrabalançar os supostos efeitos danosos causados pela prática de dumping.

A Tabela 1 lista os países mais frequentemente nomeados pelo Brasil entre 1999 e 2014. É notório o foco que o país dirigiu à China, que sozinha representou quase 20% das investigações recebidas. Os cinco exportadores que encabeçam a lista — em ordem decrescente: China, Estados Unidos, Coreia do Sul, Alemanha e Índia — representaram combinados mais de 35% das nomeações. No geral, os 14 países mais citados representaram, juntos, quase 60% do total das nomeações do período. Os países em desenvolvimento, principalmente comandados por China, Coreia do Sul e Índia, passaram a ser mais suscetíveis às investigações brasileiras a partir de 2007. Antes disso, na contramão da tendência mundial da época, as nomeações contra os países desenvolvidos prevaleciam.

Tabela 1: Países mais nomeados em investigações antidumping do Brasil: 1999-2014

País	Nomeações		País	Nomeações		País	Nomeações	
	#	%		#	%		#	%
China	131	17,1%	Taiwan	28	3,7%	Áustria	19	2,5%
Estados Unidos	44	5,7%	Bélgica	22	2,9%	França	19	2,5%
Coreia do Sul	36	4,7%	Finlândia	21	2,7%	Espanha	18	2,4%
Alemanha	31	4,0%	Reino Unido	21	2,7%	Argentina	17	2,2%
Índia	29	3,8%	Itália	20	2,6%	Outros	315	40,9%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Bown (2015).

Os setores de plásticos, químicos, metais, animais e têxteis foram os mais frequentemente nomeados de 1999 a 2014, seguindo a tendência mundial para os três primeiros.[499] Em todo o período amostral, mais de

498. Segundo Araújo (2017), as firmas fabricantes de PVC (mercadoria básica do setor de químicos), por exemplo, desenvolveram o hábito de renovar sistematicamente os pedidos de investigação, mesmo cientes de que viriam a falhar em assegurar a aplicação dos direitos AD [vide a hipótese do "peticionário de processo" em Araújo (2017)].

499. Fonte: https://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/AD_InitiationsBySector.pdf.

um terço das nomeações foi dirigiu-se somente ao setor de plásticos, o que evidencia o grau de seletividade das medidas AD do Brasil.

Na Tabela 2, vemos que o perfil das nomeações por setor sofreu alterações no ao longo dos anos. No período 1999-2002, o setor de animais foi isoladamente o mais nomeado de todos; no período 2003-2006, contudo, não recebeu mais nenhuma nomeação. Por outro lado, o setor de plásticos, que teve apenas 14 produtos nomeados em 1999-2002, passou a ser o mais visado a partir no período 2003-2006. Os setores de metais e de tecidos também passaram a receber mais nomeações em 2007-2010. Por fim, no período 2011-2014, o setor de químicos reassumiu a posição de vice-líder em nomeações recebidas, acompanhado do setor de metais.

Tabela 2: Setores mais nomeados em investigações antidumping do Brasil

Produtos	Nomeações (#)				
	1999-2002	2003-2006	2007-2010	2011-2014	Total
Plásticos	14	46	63	144	267
Químicos	42	8	5	88	143
Metais	7	3	17	85	112
Animais	90	0	0	0	90
Têxteis	1	0	21	19	41
Outros	9	16	38	55	118
Total	163	73	144	391	771

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Bown (2015) e World Customs Organization (WCOOMD, 2017).

3. DETERMINANTES DAS INVESTIGAÇÕES E APLICAÇÕES DE MEDIDAS AD PARA INDÚSTRIA BRASILEIRA

O argumento que justifica a demanda de firmas domésticas por medidas antidumping seria a existência de dumping predatório, aquele em que as firmas estrangeiras praticam, no país de destino, um preço baixo o suficiente para expulsar as firmas domésticas do mercado. Segundo Markusen et al. (1995), isso requereria fixar um preço tão baixo

que as firmas domésticas não seriam capazes de cobrir seus custos variáveis a qualquer nível de produção. É baixa a possibilidade de tais estratégias serem vencedoras, ainda que teoricamente concebíveis, em razão da necessidade de manutenção por um longo período de tempo de preços baixos até conseguir excluir os competidores do mercado e manter sua posição monopolista.

Por outro lado, as evidências reportadas por Nelson (2006) são consistentes com a hipótese de que a demanda por proteção cresceria com a fraqueza macroeconômica doméstica e a pressão competitiva internacional. Assim, em vez de serem utilizadas para prevenir formas predatórias de dumping, a tendência seria de que as medidas AD fossem utilizadas como instrumentos para produzir aumento do poder de mercado dos produtores domésticos, a despeito de possíveis prejuízos para os consumidores domésticos.

Prusa e Steath (2005) destacam a existência de incentivos econômicos e motivos estratégicos para explicar o comportamento de países nas ações de AD. Suas evidências empíricas rejeitam a noção de que o aumento nessa atividade é explicado exclusivamente por um aumento no comércio injusto e apoiam a visão de que os incentivos estratégicos desempenham um papel crítico na motivação de países individuais para registrar reclamações de AD contra seus fornecedores.

As petições por motivos econômicos estariam relacionadas ao aumento de importações, ou então ao simples fato de determinados países deterem grande participação nas importações domésticas. Com isso, o AD seria um instrumento usado em momentos de redução de tarifas ou maior volatilidade cambial. Funcionariam como uma proteção especial necessária para corrigir problemas de cooperação ou variações súbitas de fluxos de comércio no curto prazo.

Assim, teríamos as ações voltadas ao Grande Fornecedor, que representariam o país com maior participação das importações em determinado produto ou setor, e as relacionadas a Variação nas Importações, que captariam surtos de importações.

Por outro lado, fatores não econômicos, como motivações estratégicas, ou retaliatórios ("olho por olho, dente por dente"), para combater não apenas práticas empresariais, mas também políticas governamentais consideradas injustas, poderiam ser razões para a implementação dessas medidas.

Finger (1993, *apud* Prusa e Skeath, 2005) argumenta que os países que fazem uso de medidas AD formam um tipo de clube, cujos membros tendem a aplicar medidas entre si, em vez de aplicar a outros países[500]. Possibilidades de colusão internacional, ou influência política de setores, seriam fatores determinantes nesse caso. Essas motivações seriam inconsistentes com a ideia de comércio injusto. Para avaliar empiricamente esses efeitos, Prusa e Skeath (2005) constroem variáveis empíricas denominadas Clube, que identifica grupos de países que atuam conjuntamente em petições de AD, e uma variável de Retaliação.

Um exemplo de estratégia retaliatória seriam as petições do Canadá contra o Brasil e vice-versa. Por exemplo, entre 1988, que é quando o Brasil implementa a legislação antidumping, até 2014, o Canadá abriu investigações contra o Brasil em oito dos anos representados. Em dois deles, o Brasil responde com abertura de processos contra o Canadá no mesmo ano. De maneira semelhante, a África do Sul peticiona o Brasil em cinco anos diferentes desde 1996. Para quatro deles, há abertura no Brasil de um processo contra a África do Sul em até um ano após a ação sul-africana. Outro fato recente de prática de retaliação ocorreu na relação comercial entre Brasil e Costa Rica, envolvendo importações de chocolates e chás[501].

500. A ideia de clube diferiria de uma retaliação simples na medida em que o pedido de investigação para dumping de um país A sobre um país B não tivesse como contrapartida apenas um pedido de investigação posterior de B contra o país A, mas que fosse acompanhado por outros países que se relacionam comercialmente com A. Essas estratégias ganharam maior destaque com a entrada nos novos usuários das medidas AD, que ajudaram a proliferar seu uso como proteção contingente.

501. https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-retalia-costa-rica-e-taxa-importacao-de-chocolates-e-chas-em-quase-28,70003521341.

Considerando a competência distinta do Decom, a quem cabia examinar a procedência e o mérito de abertura de investigações de dumping, e da Camex, a quem cabe fixar direitos antidumping e compensatórios, Kannebley, Oliveira e Remédio (2021) utilizam dados de 243 classes industriais brasileiras no período de 2007 a 2016 e estimam separadamente modelos para a probabilidade de investigação e aplicação de medidas AD. O Anexo I contém a descrição dos modelos estatísticos estimados.

Para analisar a decisão de investigação AD no caso brasileiro, os autores usam uma versão modificada do modelo de Prusa e Skeath (2005), considerando que o estudo trata de um único país e envolve informações setoriais. O Gráfico 2 apresenta os cinco maiores impactos das variáveis incluídas no modelo sobre a probabilidade de investigação para AD[502]. A estimação demonstrou que, entre os motivos estratégicos, o efeito retaliação e o efeito clube foram aqueles que mais afetaram a probabilidade de se conduzir uma investigação para a imposição de medidas AD. Entre as variáveis explicativas de natureza

econômica (proteção especial), a variável Grande Fornecedor teve impacto estimado mais próximo das variáveis de motivação estratégica. Além disso, percebe-se que setores mais concentrados e aqueles com maiores coeficientes de importação têm maior probabilidade de terem atendidos seus pedidos de investigação. O índice de concentração setorial, CR4, é o quarto fator a impactar a probabilidade de investigação, enquanto o coeficiente de importação setorial é o quinto[503]. Ou seja, esses resultados demonstram que o deferimento, por parte do governo, de pedidos de investigação para aplicação de medidas AD

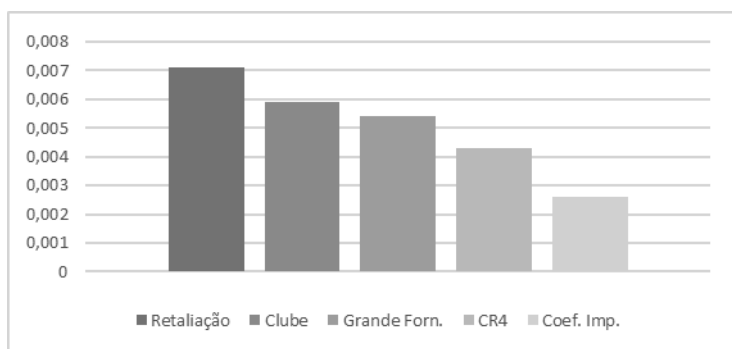
502. Formalmente, trata-se de efeitos marginais médios, $\frac{\partial Prob(y_{it} = 1|x_{it})}{\partial x_{it}} = \frac{\partial G(x\beta)}{\partial x_{it}} \beta_i$, em que essa expressão é calculada para toda observação e se extrai a média dos efeitos marginais cada x_{it}, sendo que aqui $G(x\beta) = exp(x\beta)/[1 + exp(x\beta)]$ é uma função de distribuição logística.

503. Especificamente, o índice CR4 foi construído com base na razão entre o total de emprego das quatro maiores classes setoriais e o total de emprego do grupo industrial. O coeficiente de importações é a razão entre o total de importações e a produção industrial da classe industrial.

pode ser explicado por argumentos protecionistas, tanto econômicos como estratégicos.

Gráfico 2: Efeitos marginais da probabilidade de investigar AD

0,008
0,007
0,006
0,005
0,004
0,003
0,002
0,001
0

Retaliação Clube Grande Forn. CR4 Coef. Imp.

Fonte: Kannebley, Oliveira e Remédio (2021).

Uma vez que se abre a investigação, pode-se aplicar ou não a medida AD. A probabilidade de aplicação foi modelada com base na literatura que relaciona a capacidade de influência política sobre os órgãos de política comercial a características observáveis das indústrias.

Finger, Hall e Nelson (1982) argumentam que a estrutura industrial pode se traduzir em formas de poder político. Tanto o tamanho da indústria, como o grau de concentração estão positivamente relacionados à chance de obter a imposição de medidas. Setores maiores e mais concentrados teriam maior capacidade de organização e realização de pressão política em favor da aprovação de suas petições. Nelson (2006) também considera que o fornecimento de proteção pode ser afetado pela necessidade aparente ou genuína de alívio à indústria. Uma indústria que está sofrendo com o aumento do desemprego, a perda de participação no mercado doméstico em razão de importações estrangeiras e o baixo uso de capacidade instalada deve ser mais propensa a obter alívio. Destaca ainda que variáveis como o crescimento da produção doméstica, o crescimento das importações e a penetração das importações poderiam influenciar a decisão de imposição de medidas AD.

Além disso, uma indústria com uma alíquota tarifária mais baixa deve ter mais sucesso em obter a imposição das referidas medidas. Por fim, Hansen (1990) argumenta que uma indústria altamente protegida não só tem menor probabilidade de obter proteção adicional por meio de AD, como também menor probabilidade de solicitar ou pressionar por regulamentação adicional em relação a uma indústria relativamente desprotegida, uma vez que os custos de aquisição de regulamentação adicional provavelmente excederiam os benefícios. Assim, a tarifa atual de uma indústria também deve ser uma boa medida de sua probabilidade de buscar proteção.

Finger, Hall e Nelson (1982) também afirmam que a razão capital-trabalho dos setores poderia representar diferenças nos custos comparativos. Setores intensivos em capital seriam mais propensos a apresentar economias de escala e com a redução da produção tenderiam a apresentar desvantagem comparativa. Sendo assim, tenderiam com mais facilidade a decidir a favor da imposição dessas medidas.

Com isso, o modelo de probabilidade de aplicação de medidas AD incluiu variáveis relativas a:

- variação da produção setorial
- participação do emprego da classe setorial
- saldo comercial do setor
- razão capital-trabalho
- uma variável dummy para petições realizadas contra empresas chinesas, dado o papel de destaque dessas empresas como alvo de medidas AD[504]

504. É importante notar que o artigo 15.a.ii do Protocolo de Acessão da China à OMC permitia que metodologias alternativas fossem utilizadas na apuração do valor normal e de custos de produtores/exportadores chineses, o que aumentava a probabilidade de constatação de prática de dumping e, por isso, de aplicação de medidas antidumping.

- uma variável que denota o fato de a petição ter sido realizada por associação ou federação empresarial, a fim de destacar a possível organização e influência política do setor
- variáveis defasadas de penetração de importações, a razão preço custo, PCM e o indicador de participação de mercado CR4[505].

O Gráfico 3 indica os cinco fatores que mais afetam a probabilidade de aplicação das medidas AD[506].

O maior efeito apurado diz respeito à variação da produção. Seria de se esperar que uma queda da produção levasse a maiores concessões de AD. No entanto, o resultado aponta uma correlação positiva entre as duas variáveis. Não se pode descartar um possível problema de endogeneidade na estimação estatística. De qualquer forma, é importante ressaltar que não parece haver preferência à concessão de medidas para setores que estão temporariamente fragilizados.

A segunda variável de maior impacto indica que há maior probabilidade de concessão de medidas a setores com alta participação no emprego e manifesta preocupação em proteger esses empregos.

A terceira mais relevante é o fato de o processo ter sido aberto por associação empresarial. De certa forma esse resultado é induzido pela própria legislação nacional. Os artigos 34 e 37 do Decreto 8.058, de 2013, exigem que a petição seja apresentada pela totalidade dos produtores nacionais do produto em questão ou por parcela significativa deles. Logo, setores com maior capacidade de organização, que possuam associação ou sejam mais concentrados deveriam conseguir apresentar mais pleitos. Isso mostra que a regulamentação nacional já

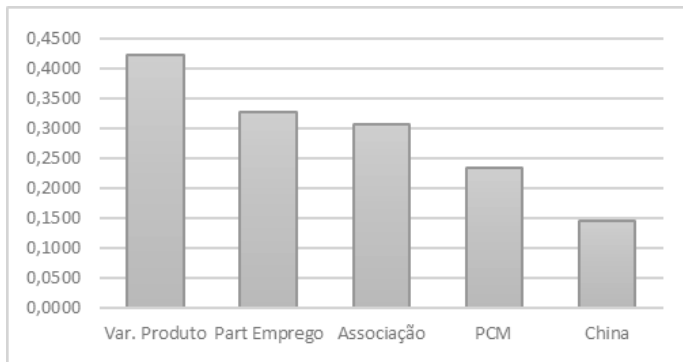
---

505. A relação preço-custo é um indicador de poder de mercado, também conhecido como índice de Lerner. O cálculo da margem preço-custo observável é dado pela razão entre lucro bruto e receita bruta.

506. O gráfico não faz a devida correção para variáveis contínuas ou binárias. Para expressar corretamente quanto implica a variação em 1% de uma variável contínua ou em log deve-se calcular $\frac{\partial Prob(y_{it} = 1|x_{j,t})}{\partial x_{j,t}} = \frac{\partial G(x\beta)}{\partial x_{j,t}} \frac{\beta_j}{100}$. No gráfico, as barras refletem apenas $\frac{\partial G(x\beta)}{\partial x_{j,t}} \beta_j$.

traz um direcionamento protecionista e enviesado a favor de setores politicamente mais organizados.

Também aparecem como relevantes o grau de penetração de importações no setor que obteve a proteção e o fato de o país-alvo da medida ser a China.

Gráfico 3: Efeitos marginais da probabilidade de aplicar AD

Fonte: Kannebley, Oliveira e Remédio (2021).

Em suma, as evidências proporcionadas pelo estudo de Kannebley, Oliveira e Remédio (2021) demonstram que a política antidumping no Brasil no período recente (de 2007 a 2016) focou sua atuação não apenas no fornecimento de proteção especial a setores em que as importações representassem risco competitivo às empresas industriais nacionais, mas também foi influenciada politicamente por interesses setoriais específicos. Isso representou custo para os demais setores da indústria, que compram insumos daqueles que têm seu mercado protegido. Não se trata, pois, de proteção generalizada à indústria, mas a alguns de seus segmentos, em detrimento dos demais.

Por outro lado, essa política buscou sinalizar no âmbito internacional uma postura mais agressiva e com credibilidade, atuando mais fortemente contra grupos de indústria e países que frequentemente peticionam e produziram investigações contra o Brasil.

4. OS EFEITOS DAS MEDIDAS ANTIDUMPING DO BRASIL SOBRE SUAS IMPORTAÇÕES

A literatura discorre sobre diferentes possibilidades de efeito do uso das medidas AD sobre os fluxos unilaterais de comércio entre os países, e que devem depender, em última instância, do arcabouço institucional e legal que rege a aplicação dos direitos AD. Essas medidas podem surtir diferentes efeitos sobre as importações, conforme abordado na seção 2:

- de destruição de comércio, que reflete a diminuição das importações provenientes dos países nomeados (ou seja, aqueles países que não foram sujeitos à investigação);
- de investigação, que mostra a diminuição das importações provenientes dos países nomeados durante o período de investigação (que dura, em média, um ano);
- de criação de comércio, que reproduz o aumento das importações provenientes dos países não nomeados;
- de reputação/colusão, demonstra o aumento dos preços de importação cobrados pelos países não nomeados e nomeados, seja porque os nomeados passam a ter menos competição, seja porque a medida AD sinaliza um limite mínimo de preços aceitável para todos os países;
- de desvio de comércio, se dá quando as importações de países nomeados são simplesmente substituídas por importações de países não nomeados.

Considerando que o ano de 2007 pode ser apontado como um ponto de inflexão na política para medidas AD no Brasil e levando em conta a atuação com o viés protecionista apontada pela literatura, bem como as evidências produzidas em Kannebley, Oliveira e Remédio (2021), é interessante verificar seus efeitos sobre as importações brasileiras.

Calliani e Kannebley (2021) analisam esses possíveis efeitos sobre as importações industriais brasileiras entre 1999 e 2016. A descrição do modelo estimado está no Anexo II.

Os resultados foram obtidos a partir de duas amostras. A primeira considerou os casos de medidas implementadas entre 1999 e 2006 (denominado de período de uso moderado do AD). Verificou-se nesse período que o efeito de destruição de comércio foi mais do que compensado pelo desvio de comércio a países não nomeados. Isso implicou crescimento dos valores importados após a abertura das investigações AD, resultante do aumento das importações oriundas dos países não nomeados.

Já os resultados das estimações para o período de 2007 a 2014 demonstraram um padrão distinto do impacto das medidas AD sobre as importações. A partir de 2007, quando se intensificou seu uso pelo Brasil e o país se lançou ao protagonismo internacional, predominou o efeito de destruição sobre o de criação de comércio, resultando em redução líquida das importações.

Os Gráficos 4 e 5 representam o comportamento ao longo do tempo dos impactos das medidas AD em cada um dos períodos sobre o valor das importações[507]. Nesses gráficos é possível observar melhor o efeito das medidas AD ao longo do tempo, a contar do primeiro ano após o início da investigação, até o quinto.

Na estimação para a amostra de 1999 a 2006, observa-se que o impacto negativo sobre as importações dos países nomeados segue até o quinto ano, mas é compensado pelo efeito das mesmas medidas sobre os países não nomeados, fazendo que o efeito total seja positivo ao longo período. Já para o período de 2007 a 2014, o comportamento das importações dos países nomeados e não nomeados apresentam forte associação positiva, com uma reação às medidas mais acentuada

507. Foram estimadas equações para preço, valor e quantidade. Os comentários no texto se referem a esses três impactos, mas por questões de espaço, a apresentação gráfica restringiu-se apenas ao efeito sobre o valor importado.

até o segundo ano após a implementação da medida AD, o que leva a um impacto ligeiramente negativo ao longo do tempo sobre o total das importações.

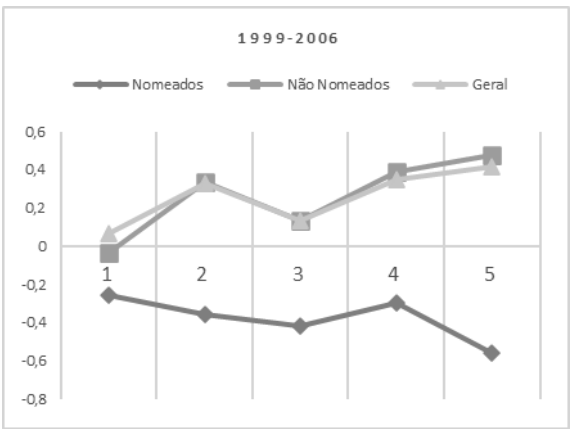
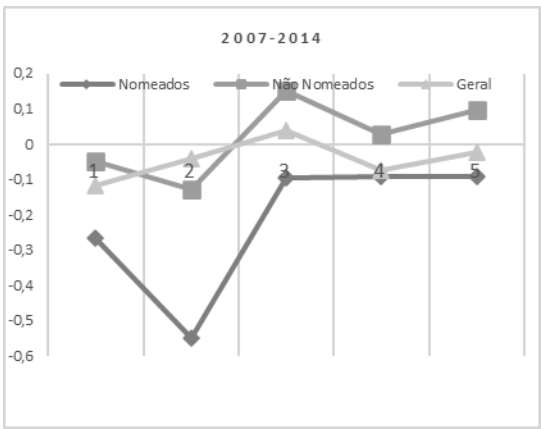
Gráfico 4: Impacto das medidas AD sobre o valor importado: 1999-2006

Fonte: Calliani e Kannebley (2021).

Gráfico 5: Impacto das medidas AD sobre o valor importado: 2007-2014

Fonte: Calliani e Kannebley (2021).

No período de 1999 a 2006 o crescimento das importações deveu-se à resposta das quantidades importadas. Observou-se a destruição de comércio a partir do terceiro ano e a criação a partir do segundo

ano, o que fez com que as quantidades totais de importação (total de países) tenham crescido em média à taxa de 60% entre o segundo e o quinto após o início das investigações. Ademais, praticamente não houve efeito das medidas sobre os preços de importação cobrados pelos países nomeados e não nomeados.

Nos resultados das estimações para o período de 2007 a 2014 as quantidades importadas foram reduzidas a uma taxa média de 16% e as importações originárias dos países não nomeados não compensaram a destruição de comércio ocorrida. Por outro lado, no segundo período, notou-se um efeito positivo sobre os preços de importação cobrados tanto pelos países nomeados quanto pelos países não nomeados — aumentaram em média nos cinco anos à taxa média de 11%. Evidências de que os preços, de países nomeados e não nomeados, responderam a medidas AD aplicadas fazem possível supor que tenham prevalecido os efeitos de investigação e reputação/colusão anteriormente descritos.

Esses efeitos podem ter sido reflexo da drástica mudança de perfil das firmas peticionárias — passaram a adotar o hábito de renovar sistematicamente os pedidos de investigação, sobretudo com a finalidade de dissuadir as importações em caráter permanente — e da maior tendenciosidade de forma geral do sistema AD. Ou seja, a intensificação dessa política comercial ao mesmo tempo que a tornou mais eficaz na redução das importações e na substituição pela produção nacional, também mostrou-se mais deletéria ao comércio exterior brasileiro.

5. EFEITOS SOBRE PRODUTIVIDADE E PODER DE MERCADO

A fim de captar um efeito sistêmico das medidas AD sobre a indústria, Kannebley, Remédio e Oliveira (2020) estimam os impactos das medidas antidumping sobre a produtividade das firmas e suas margens de lucro. Esse é um ponto essencial, pois ganhos de produtividade são a fonte mais relevante de crescimento econômico sustentado de

longo prazo. Políticas públicas que afetam negativamente o crescimento da produtividade representam um peso negativo sobre o potencial de crescimento da economia.

Considerando novamente o ponto de inflexão para o uso de medidas AD, Kannebley, Remédio e Oliveira (2020) fazem uso de informações de comércio das ações antidumping aplicadas a firmas estrangeiras (peticionadas por firmas brasileiras) e microdados para 31.445 empresas industriais brasileiras para o período de 2003 a 2013. O objetivo do estudo foi identificar o impacto das AD sobre a produtividade total dos fatores e sobre a margem de lucro (markup). Alguns detalhes da estratégia de estimação estão descritos no Anexo III. Foram obtidos resultados para todas as empresas protegidas pelo AD (amostra geral) e para a comparação entre as protegidas e um grupo de controle não protegido (amostra pareada)[508].

A Tabela 3 apresenta estatísticas descritivas dos coeficientes estimados. As estimativas para a amostra geral indicaram uma redução da produtividade em torno de 9% na média e 5% na mediana durante o período analisado para as firmas protegidas por medidas AD, enquanto as estimativas da amostra pareada indicaram uma redução de 14% e 11%, respectivamente.

No caso das estimativas produzidas a partir da amostra geral, o impacto sobre o markup das firmas industriais foi um aumento de 1,5% na média e 2,3% na mediana, enquanto para a amostra pareada foi igual a 2,6% e 3,6%, respectivamente. Quando são considerados apenas os coeficientes estatisticamente significantes, esses valores são ligeiramente superiores.

508. Como o setor que peticiona antevê o benefício da proteção contingente, é razoável admitir a existência de autosseleção no processo. A fim de controlar esse potencial problema de endogeneidade foram definidos grupos de tratamento e controle por meio de escore de propensão. Esse procedimento torna as empresas comparáveis por meio da aproximação das características observáveis das firmas protegidas e não protegidas no período anterior à aplicação da medida AD. O ponto de referência para o pareamento foi o ano de 2006, quando isso não ocorreu.

De modo geral, os resultados apresentados demonstram que os setores beneficiados pela proteção concedida por medida AD tiveram sua produtividade reduzida com relação aos setores não protegidos, bem como aumentaram sua margem de lucro após a implementação dessas medidas.

Tabela 3: Resumo das estimativas de impacto

	Produtividade		**Markup**	
Amostra	**Todos**	**Sign. a 5%**	**Todos**	**Sign. a 5%**
Geral				
média	-8,9%	-14,4%	1,5%	2,6%
mediana	-5,1%	-10,7%	2,3%	2,6%
Pareada				
média	-11,3%	-14,8%	2,6%	3,8%
mediana	-12,2%	-14,6%	3,6%	4,5%

Fonte: Kannebley, Remédios e Oliveira (2020)

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão sobre antidumping passa também pelo debate de ser ou não adequado penalizar o exportador estrangeiro por ser capaz de oferecer preços baixos ao consumidor nacional. Essa prática não é necessariamente predatória, no sentido de tentar expulsar do mercado os concorrentes locais. Pode tratar-se de uma simples prática de discriminação de preços, ou seja, oferta de preços mais baixos a consumidores de países com renda menor e de preços mais altos onde o poder de compra seja maior. Essa segmentação é positiva, pois significa aumento de bem-estar agregado, e não deveria ser coibida por políticas públicas.

Além disso, como argumentou-se ao longo do texto, é muito pouco provável a prática de concorrência predatória em mercados abertos,

pois a eliminação dos concorrentes locais e elevação dos preços automaticamente atrairá novos competidores para o mercado. Seria muito difícil e custoso para a empresa predadora obter e manter a condição de monopolista. Ou até mesmo de roubar fatias de mercado de forma permanente.

De acordo com a lógica puramente econômica não há razão clara para o uso de medidas antidumping. Não obstante, por fatores políticos, observa-se que a ampliação do seu uso contingente reflete uma tendência internacional. Tanto países desenvolvidos quanto países emergentes, têm feito uso expressivo de tal instrumento.

Ao longo dos anos 2000 as medidas antidumping, como instrumento de proteção contingente da indústria nacional, foi parte integrante do fortalecimento de uma política comercial protecionista que até hoje subsiste no Brasil.

Atualmente há um esforço de redução de excessos e abrandamento da política. Antes da abertura dos processos está sendo feita uma análise de interesse público para averiguar se a totalidade da economia sofrerá efeitos adversos. Isso significa colocar o interesse da coletividade à frente do interesse específico das firmas e setores que demandam proteção.

A despeito desses aperfeiçoamentos, é importante dar atenção aos sinais protecionistas emitidos por todo o conjunto das políticas industrial e comercial. Como foi demonstrado, a inflexão na aplicação das medidas antidumping levou a uma leitura da efetividade das firmas que produziu impactos mais restritivos sobre o comércio e possivelmente deletérios sobre a indústria, visto que a maior parte dela é prejudicada, por estar na posição de compradora de insumos a alto custo.

O uso das medidas antidumping deve, portanto, estar de acordo com o conjunto de medidas e políticas complementares a fim de estimular o avanço da eficiência produtiva. É fundamental sua integração a uma política de comércio exterior brasileiro que tenha o aumento de bem-estar como objetivo amplo em sua formulação.

Anexo I: Modelos de probabilidade para investigar e aplicar AD

Kannebley, Oliveira e Remédio (2021) estimam as equações A.1 e A.2, que representam a probabilidade de investigação e aplicação da medida AD respectivamente contra a classe industrial i do país j no período corrente t. Os modelos podem ser expressos com a seguinte forma geral:

$$Prob(Investigar_{ij,t}|Z_{ij,t}, X_{j,t}) \quad (A.1)$$

$$Prob(Aplicar\ AD_{ij,t}|\ X_{j,t},) \quad (A.2)$$

em que:

$$\text{Investigar}_{ij,t} = \begin{cases} 1 & \text{se o setor i peticiona contra o país j em t} \\ 0 & \text{caso contrário} \end{cases}$$

$$\text{Aplicar AD}_{ij,t} = \begin{cases} 1 & \text{se a petição for deferida} \\ 0 & \text{se a petição foi indeferida} \end{cases}$$

$Z_{ij,t}$ seria o vetor composto das variáveis do modelo de Prusa e Skeath (2005);

$X_{j,t}$ são variáveis de controle setorial e variáveis dummies de ano.

Anexo II: Métodos de estimação para impacto sobre importações das medidas AD

Calliani e Kannebley (2021) estimam modelos para valores, preços e quantidades das importações a países nomeados e não nomeados nas investigações a partir da seguinte forma geral:

$$y_{i,t} = \alpha y_{i,t-1} + x'_{i,t}\beta + u_{i,t}, \qquad i = 1, \dots, N, t = -2, \dots, T \quad (A.3)$$

$$u_{i,t} = \mu_i + v_{i,t} \quad (2)$$

em que $y_{i,t}$ é a variável dependente do conjunto país-produto-caso i no ano t (valores, preços e quantidades); $y_{i,t-1}$ é a variável dependente

defasada em um período; α é um escalar; $x_{i,t}$ é um vetor de ordem K x 1 das demais variáveis independentes; β é um vetor de ordem K x 1 dos parâmetros respectivos a se estimar e $u_{i,t}$ é o termo de erro aleatório do conjunto i no período t. Assume-se um modelo com componente de erro simples, em que $\mu_i \sim iid\left(0, \sigma_\mu^2\right)$ denota o termo de erro específico-individual não observado e $v_{i,t} \sim iid(0, \sigma_v^2)$, o termo de erro idiossincrático remanescente. O efeito individual específico pode representar vantagens comparativas que levam a um crescimento sustentado de determinada fonte de exportação.

Reescrevendo-se (A3) com o operador de diferença, elimina-se o componente μ_i, gerando correlação entre $\Delta y_{i,t-1}$ e $\Delta v_{i,t}$. Para sua estimação são utilizadas variáveis instrumentais.

$$\Delta y_{i,t} = \alpha \Delta y_{i,t-1} + \Delta x'_{i,t}\beta + \Delta v_{i,t} \qquad \text{(A.4)}$$

São estimados dois conjuntos de regressões em que, para o primeiro conjunto de regressões, as variáveis explicativas em x_{it} envolvem variáveis dummy de investigação AD, que tem por objetivo capturar o efeito total das medidas AD ao longo de um período de cinco anos. No segundo conjunto de regressões, as variáveis explicativas em x_{it} envolvem variáveis dummy de investigação interadas com as variáveis dummy de resultado das medidas AD (aplicada, rejeitada e compromisso de preços) e tem por objetivo capturar o efeito das medidas AD por tipo de resultado.

Anexo III: Procedimentos adotados para estimação de impacto sobre produtividade e markup

Kannebley, Oliveira e Remédio (2020) estimaram medidas alternativas de produtividade do trabalho e produtividade total dos fatores, bem como de markup utilizando a metodologia De Loecker (2011) e De Loecker e Warzynski (2012), além do cálculo de margem

preço-custo. De posse dessas medidas como variáveis dependentes de equações, utilizando uma abordagem de diferenças em diferenças, estimaram os impactos da aplicação de medidas AD sobre a produtividade e o markup das empresas industriais pertencentes aos setores protegidos por tais medidas para duas amostras, uma geral e outra pareada[509]. A especificação de diferença em diferenças para mensurar o impacto da medida AD sobre a produtividade e o markup da firma são dados pela equação:

$$Y_{it} = \mu_i + \gamma_t + \alpha AD_{it} + \beta X_{it} + \varepsilon_{it} \tag{A.5}$$

em que $Y_{it} = (Prodt_{it}, Markup_{it})$, μ_i é o efeito fixo, γ_t são efeitos temporais, AD_{it} é uma variável dummy que captura as firmas que receberam proteção antidumping, *X* é conjunto de variáveis de controle, composto de variáveis dependentes defasadas e o logaritmo da razão capital-trabalho, e ε_{it} é o erro aleatório.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAUJO, J. T. Anatomia da proteção antidumping no Brasil. In: **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Funcex, v. 130, p. 48–61, 2017.

BOWN, C. P.; CROWLEY, M. A. Trade deflection and trade depression. In: **Journal of International Economics**, Elsevier, 72 (1), p. 176–201, 2007.

BOWN, C. P.; MCCULLOCH, R. Anti-dumping and market competition: implications for emerging economies. **Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper**, nº RSCAS 2015/76, 2015.

CALIANI, G.; KANNEBLEY JUNIOR, S. Os efeitos das medidas antidumping do Brasil sobre suas importações. In: **Pesquisa e Planejamento Econômico**, no prelo.

---

509. Foram contabilizados, a partir de 2007, 22 novas classes Cnae beneficiadas por medidas AD, constituindo um conjunto de setores em que é possível proceder uma análise que considere o período anterior e posterior à aplicação da medida AD. Dessa forma, na análise com a amostra pareada o período de 2003 a 2006 foi considerado um período pré-tratamento e o da aplicação do tratamento a partir do ano de 2007.

DE LOECKER, J. Recovering markups from production data. **International Journal of Industrial Organization** 29(3), p. 350-355, 2011.

DE LOECKER, J.; F. WARZYNSKI. Markups and firm-level export status. **The American Economic Review,** 102(6), p. 2437-2471, 2012.

FERRAZ, L. P. C. Uma nota sobre a aplicação de medidas antidumping no Brasil. In: **Diálogos Estratégicos**, 1(3), p. 12-19, 2018.

FINGER, J. M. (1993) **Anti-dumping: how it works and who gets hurt**. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press, 1993.

FINGER, J. M., HALL, H. K.; NELSON, D. R. The political economy of administered protection. In: **The American Economic Review**, 72(3), p. 452-466, 1982.

HINDLEY, B.; MESSERLIN, P. **Antidumping industrial policy**. American Enterprise Institute: Washington D.C., 1996.

KANNEBLEY JUNIOR, S. REMÉDIO, R. R.; OLIVEIRA, G. A. Antidumping e concorrência no Brasil: uma avaliação empírica. In: **Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: uma análise das políticas de defesa da concorrência**, vol. 5. IPEA, Rio de Janeiro, 2020.

KANNEBLEY JUNIOR, S., OLIVEIRA, G. A.; REMÉDIO, R. R. Política antidumping no Brasil: determinantes e seus efeitos para a concorrência. In: **Planejamento e Políticas Públicas**, 2021, no prelo.

MARKUSEN, J. R., MELVIN, J. R., KAEMPFER, W., MASKUS, K. **International Trade Theory and Evidence**. Mc-Graw Hill Inc. 1995.

NELSON, D. The political economy of antidumping: A survey. In: **European Journal of Political Economy***,* 22(3), p. 554-590, 2006.

NIELS, G. What is antidumping policy really about? In: **Journal of Economic Surveys***,* 14(4), p. 467-492, 2000.

NIELS, G. (2003) Trade diversion and destruction effects of antidumping policy: empirical evidence from Mexico. Roterdã: Oxera and Erasmus University Rotterdam. Trabalho não publicado.

PRUSA, T. J. On the spread and impact of antidumping. In: **Canadian Journal of Economics/Revue Canadienne d'économique**, 34(3), p. 591-611, 2001.

PRUSA, T. J. Anti-dumping: A growing problem in international trade. In: **World Economy**, 28 (5), p. 683–700, 2005.

PRUSA, T. J.; SKEATH, S. Modern commercial policy: managed trade or retaliation? In: **Handbook of International Economics, vol.** 2, p. 358-82, 2005.

RIVERA-BATIZ, L.; OLIVA, M.-A. **International Trade: Theory, Strategies, and Evidence**. Oxford University Press, 2003.

ZANARDI, M. Anti-dumping law as a collusive device. In: **Canadian Journal of Economics/Revue Canadienne d'économique**, 37(1), p. 95-122, 2004.

ZANARDI, M. Anti-dumping: A problem in international trade. In: **European Journal of Political Economy**, 22 (3), p. 591– 617, 2006.

CAPÍTULO 24

A POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL NA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO

Gustavo Guimarães e Marcos Mendes

INTRODUÇÃO

Este capítulo mostra que a política de conteúdo local na exploração de petróleo existente no Brasil até 2017 era uma política empobrecedora e danosa: diminuía investimentos, elevava custos, destruía empregos e tolhia o potencial de geração de renda pública e privada.

Políticas de conteúdo local (PCL) são a proteção concorrencial e/ou subsídio às empresas de um país cujo objetivo é garantir vantagem em relação aos concorrentes internacionais. Têm grande apelo político, pois baseiam-se na ideia de empregar os cidadãos nacionais, em vez de “exportar empregos para a China”, além de dar suporte ao crescimento das empresas e da tecnologia nacional, industrializando o país.

Quando relacionadas à exploração de recursos naturais, como no caso a ser estudado aqui, há também o argumento de que é preciso evoluir na escala de complexidade das atividades econômicas. Por exemplo, em vez de ser exportador de petróleo bruto, o país deveria se esforçar para refiná-lo e desenvolver setores industriais usuários dessa matéria-prima, que supostamente seriam

mais lucrativos e gerariam mais efeitos multiplicadores na cadeia produtiva.[510]

Há, contudo, custos econômicos nessa estratégia. Não é incomum que eles superem os benefícios, como será mostrado ao longo do capítulo. A seção 1 descreve as características da PCL, os seus prós e contras. A seção 2 expõe a PCL executada no setor de petróleo e gás no Brasil nas últimas décadas. A seção 3 analisa os problemas dessa política. A seção 4 apresenta evidências quantitativas dos impactos negativos. A seção 5 descreve a reforma realizada em 2017 e seus resultados positivos. A seção 6 analisa a economia política das exigências de CL e as pressões para o desmonte das reformas recentes. A seção 7 conclui.

1. POLÍTICAS DE CONTEÚDO LOCAL

As PCLs podem ser sintetizadas como o estabelecimento de regras relativas à quantidade e/ou preço[511], aplicáveis à demanda doméstica de produtos industriais que visem à produção nacional. Pode ter caráter indicativo ou natureza compulsória. Portanto, permitem estabelecer uma reserva de mercado para empresas locais frente às estrangeiras. As exigências de CLs mais usuais se aplicam a compras governamentais. É comum o uso da chamada "margem de preferência", na qual a empresa nacional pode vencer uma licitação mesmo apresentando um

510. Dados da Petrobras mostram que não há evidências de maior rentabilidade do refino em comparação com a exportação de óleo bruto. Mesmo com o pré-sal, no qual é preciso viabilizar infraestrutura para explorar em águas ultraprofundas, os custos vêm caindo devido aos ganhos contínuos de eficiência e a alta produtividade de alguns campos, o que torna a exploração uma atividade bastante rentável. Enquanto o custo da Petrobras por barril atingiu um máximo de US$ 15,4 em 2012 e segue em uma trajetória de queda, atingindo US$ 10,4 em 2019, o preço do barril no mercado internacional flutuou entre US$ 111,6 e US$ 64,7 no mesmo período (Brasil, IBP, 2019a). Quanto ao refino, as margens são historicamente baixas, algumas vezes não suficientes para cobrir os altos custos de capital, como os logísticos e de adequação de especificação dos combustíveis, gera poucos empregos na fase operacional, riscos ambientais e baixo encadeamento com restante da indústria (Brasil, ABDI, 2011).

511. A expressão "política de conteúdo local" é aplicada, com maior frequência, ao estabelecimento de regras referidas à quantidade.

preço maior que o do competidor estrangeiro. Assim, no que tange ao estímulo da demanda via preço, a margem de preferência é operada de maneira semelhante a uma tarifa de importação *ad valorem* (tributa de acordo com o valor do bem ou serviço), pois permite que o preço do bem ou serviço local seja superior ao de origem internacional a ele semelhante até um diferencial de preço determinado (em termos percentuais). Também é usual a exigência de um percentual mínimo de fornecedores domésticos em programas públicos específicos (construção de rodovias, gastos militares, etc.).

Também existe política de CL imposta a empresas privadas. Financiamentos públicos subsidiados podem ter como contrapartida a obrigação, por parte da empresa beneficiária, de adquirir insumos de empresas nacionais. Concessões para exploração de recursos naturais — petróleo, minério, geração de energia — podem igualmente conter a exigência de empregar trabalhadores nacionais e adquirir insumos nas empresas nativas. Portanto, o estímulo do mercado doméstico se dá por meio de quantidades, no qual se destaca a aplicação de metas ou exigências (índices mínimos em termos percentuais) de conteúdo local, ou seja, uma parte ou a totalidade da demanda de insumos deve ser atendida com produtos locais.

Em países com restrições fiscais, as exigências de CL impostas a empresas privadas são atrativas para os políticos, pois lhes permitem fazer política pública sem onerar diretamente o Tesouro. Os custos recaem sobre as empresas e são repassados, de forma não transparente, a toda a sociedade.

De modo similar, quando a imposição de CL recai sobre uma grande empresa estatal, como no caso da Petrobras, que sempre foi o principal ator do mercado de petróleo no Brasil, acaba havendo espaço para que parte do caixa da empresa seja aplicado com fins de política pública e não de gerar retorno ao acionista. A estatal passa a ser gerida a partir de um misto de objetivos empresariais e de governo.

Na prática, exigências de CL constituem barreira não tarifária ao comércio internacional. O Brasil persegue, há décadas, uma política de industrialização pela via da proteção das empresas nacionais, fechando-se ao comércio, como mostra o Capítulo 22 deste livro. Por isso, temos diversas políticas de CL.

A nova lei de licitações (Lei 14.133/2021), por exemplo, garante margens de preferência a empresas nacionais nas compras governamentais[512]. O BNDES financia, com juros subsidiados, a aquisição de

512. Art. 26. No processo de licitação, poderá ser estabelecida margem de preferência para:
I - bens manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras;
II - bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis, conforme regulamento.
§ 1º A margem de preferência de que trata o caput deste artigo:
I - será definida em decisão fundamentada do Poder Executivo federal, no caso do inciso I do caput deste artigo;
II - poderá ser de até 10% (dez por cento) sobre o preço dos bens e serviços que não se enquadrem no disposto nos incisos I ou II do caput deste artigo;
III - poderá ser estendida a bens manufaturados e serviços originários de Estados Partes do Mercado Comum do Sul (Mercosul), desde que haja reciprocidade com o País prevista em acordo internacional aprovado pelo Congresso Nacional e ratificado pelo Presidente da República.
§ 2º Para os bens manufaturados nacionais e serviços nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica no País, definidos conforme regulamento do Poder Executivo federal, a margem de preferência a que se refere o caput deste artigo poderá ser de até 20% (vinte por cento).
§ 3º (VETADO).
§ 4º (VETADO).
§ 5º A margem de preferência não se aplica aos bens manufaturados nacionais e aos serviços nacionais se a capacidade de produção desses bens ou de prestação desses serviços no País for inferior:
I - à quantidade a ser adquirida ou contratada; ou
II - aos quantitativos fixados em razão do parcelamento do objeto, quando for o caso.
§ 6º Os editais de licitação para a contratação de bens, serviços e obras poderão, mediante prévia justificativa da autoridade competente, exigir que o contratado promova, em favor de órgão ou entidade integrante da Administração Pública ou daqueles por ela indicados a partir de processo isonômico, medidas de compensação comercial, industrial ou tecnológica ou acesso a condições vantajosas de financiamento, cumulativamente ou não, na forma estabelecida pelo Poder Executivo federal.
§ 7º Nas contratações destinadas à implantação, à manutenção e ao aperfeiçoamento dos sistemas de tecnologia de informação e comunicação considerados estratégicos em ato do Poder Executivo federal, a licitação poderá ser restrita a bens e serviços com tecnologia desenvolvida no País produzidos de acordo com o processo produtivo básico de que trata a Lei 10.176, de 11 de janeiro de 2001.

bens de capital produzidos por empresas nacionais cadastradas junto ao Banco. Benefícios fiscais e da Zona Franca de Manaus estão vinculados a compromissos de nacionalização de insumos[513].

Em um levantamento internacional de exigências de CL, Hufbauer et al. (2013) identificaram 117 medidas propostas ou implementadas a partir de 2008. Dessas, 15 ocorreram no Brasil, que ficou em primeiro lugar em número de iniciativas de CL.

No cenário internacional, a gradativa perda de competitividade de indústrias tradicionais dos EUA em relação a concorrentes asiáticos, como no caso da siderurgia, levou à ampliação desse tipo de política pela maior economia do mundo. O movimento se acirrou a partir da crise econômica de 2008, devido ao desemprego concentrado nas regiões que hospedam as indústrias mais afetadas pela perda de competitividade[514]. Esse movimento dos EUA tem sido usado como justificativa política para legitimar a aplicação de CL por outros países.

Especificamente no setor de petróleo, há duas experiências consideradas bem-sucedidas na aplicação de exigências de CL — Noruega e Reino Unido — que acabam inspirando e justificando a aplicação dessas medidas por outros países[515].

Mesmo a mais bem-sucedida política de CL implica custos. Significa obrigar o governo ou empresas a pagar mais caro por seus insumos, que também poderão ser de pior qualidade, pelo menos nos estágios iniciais da política, até que a indústria local consiga atingir níveis internacionais de qualidade. Há risco de atrasos no fornecimento, impondo custo de capital em setores como o de petróleo, em que há grandes investimentos iniciais e o fluxo de receitas só ocorre anos depois, o que impacta a taxa de retorno e a viabilidade dos projetos.

---

513. Araújo Jr. (2016).

514. Guimarães (2016), Hufbauer (2013).

515. Almeida et al. (2016).

O fato de que as exigências de CL são muitas vezes estabelecidas na forma de quotas (aquisições mínimas, percentuais do total adquirido, etc.) é outro fator de ineficiência. Os preços, em uma economia de mercado, são sinalizações importantes que ajudam as empresas a definir sua combinação ótima de insumos e produtos. Ao desconsiderá-los, a legislação acaba impedindo que as empresas minimizem os seus custos, por meio da escolha de insumos e estratégias alternativas de produção[516].

Uma política bem-sucedida é aquela que consegue gerar um fluxo futuro de benefícios maior que os custos de sua implantação. E isso requer muito mais que a simples proteção às empresas nacionais. É preciso torná-las competitivas e libertá-las da necessidade de proteção. O que exige a coordenação das exigências de CL com outras políticas, como a de pesquisa e desenvolvimento, articulando empresas e governo com instituições de pesquisa e universidades, buscando metas e prazos claros para os ganhos de produtividade. Também é necessário o acesso a insumos importados e uma estratégia de proteção que seja finita (de forma crível), para que os beneficiários tenham incentivos de sair do estágio inicial na "incubadora".

Condição essencial para a boa condução integrada dessas políticas é que o governo tenha tradição de transparência, probidade, eficiência e baixa captura por interesses privados. É grande o espaço para descaminho quando se combinam: (a) decisões administrativas em substituição a regras de mercado, (b) setores produtivos previamente escolhidos, (c) benefícios concentrados em alguns atores e (d) custos não transparentes que se repartem de forma difusa por toda a sociedade.

As chances de sucesso aumentam quando já existem vantagens comparativas prévias que possam ser exploradas. No caso da Noruega,

516. As políticas de margem de preferência, baseadas no sistema de preços, tendem a ser menos distorcivas que as fundamentadas em percentuais mínimos de aquisição de insumos nacionais, principalmente quando a política é respaldada em quantidades específicas de modelos e detalhes dos bens a serem adquiridos, impondo restrições adicionais ao conjunto de escolha da empresa e elevando ainda mais os custos de transação.

por exemplo, uma já desenvolvida indústria naval voltada para a pesca recebeu incentivos para se especializar em equipamentos de exploração de petróleo em mar[517].

Países com tradição de boa governança pública e baixa corrupção, como Noruega e Reino Unido, têm maiores chances de retirar resultado positivo desse tipo de estratégia. Países de pior governança, por sua vez, têm maior risco de imporem custos à sociedade, apenas para gerar ganhos a grupos específicos. Ganhadores tradicionais desse tipo de política são empresas ineficientes (as eficientes não precisam de proteção) e seus trabalhadores, empresas bem conectadas ao governo e políticos que têm financiamento e base eleitoral relacionada aos grupos protegidos.

De fato, a literatura[518] mostra que políticas de CL em países de menor desenvolvimento institucional, como Angola, Nigéria, Cazaquistão, Indonésia e Arábia Saudita, são mais voltadas para gerar emprego e ganhos de curto prazo, sem maior capacidade de gerar inovação, ganhos de produtividade e diversidade do sistema produtivo. Mesmo em um país desenvolvido como os EUA, os *checks and balances* institucionais não têm sido capazes de impedir o aprofundamento da política de proteção aos ineficientes e bem conectados produtores de ferro e aço.

Outras políticas horizontais tendem a ser mais eficientes na promoção do investimento e crescimento econômico de longo prazo, porém demoram mais a apresentar resultados e dividendos eleitorais, como melhorar o ambiente de negócios, investir na educação em geral e no treinamento dos trabalhadores, ter um sistema tributário simples e equitativo ou investir em infraestrutura e logística[519].

Em países onde há grande número de acordos internacionais de comércio, os privilégios dados às empresas nacionais acabam se estendendo às empresas dos parceiros comerciais, mitigando os efeitos da

517. Almeida et al. (2016)

518. Hufbauer et al. (2013), Almeida et al. (2016), Guimarães (2016).

519. Hufbauer et al. (2013).

restrição. É o que ocorre, por exemplo, com a política *buy American* dos EUA, de margem de preferência nas compras públicas. Em nações mais fechadas, como o Brasil, essa possibilidade diminui, aumentando o grau de impositividade e as distorções decorrentes das exigências de CL[520].

Uma fragilidade central é que as restrições administrativas não conseguem contemplar a complexidade das relações econômicas em uma economia globalizada. O modelo de negócio vitorioso das últimas décadas é o da formação de cadeias globais de valor, em que empresas situadas em diversos países se especializam em partes diferentes de um processo produtivo[521].

Isso implica que uma empresa eficiente, capaz de competir no mercado internacional, tende a ser uma grande importadora, pois conta com os insumos produzidos por outros participantes da cadeia global[522]. Impor exigências de CL restringe o acesso a insumos importados, bloqueando a participação nas cadeias globais de empresas que têm de cumprir quotas de CL, dificultando que elas atinjam a fronteira de produtividade.

O Brasil tem um exemplo interessante: a Embraer, um dos poucos casos bem-sucedidos de indução de criação de empresa de padrão internacional. Ao mesmo tempo que é uma das maiores exportadoras industriais do Brasil, a Embraer é também uma grande importadora. Por nunca ter sido submetida a requisitos de CL, ela sempre teve liberdade para importar componentes de qualidade, especializando-se em segmentos da indústria aeronáutica em que tem vantagens comparativas, como o *design* de aeronaves. Os custos fiscais e econômicos

520. Guimarães (2016).

521. Dutz (2018), Aghion et al. (2021).

522. A medida mais tradicional de abertura comercial de um país é (X+M)/Y, ou seja, a soma de suas exportações e importações em relação ao próprio PIB. Em 2020, entre os 139 países com dados disponíveis pelo Banco Mundial, o grau de abertura do Brasil era de 32,5%, um dos países mais fechados do mundo, posição 131 no *ranking*.

da criação da Embraer foram contrabalançados por uma estratégia de conexão com a pesquisa e desenvolvimento e a posterior privatização[523]. Em contraposição, a indústria naval brasileira tem sido objeto de sucessivos programas de incentivos e extensivas políticas de CL, não tendo sido capaz de se consolidar, justamente pela falta de foco e isolamento do processo produtivo em relação ao resto do mundo.

2. A POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL APLICADA AO SETOR DE PETRÓLEO NO BRASIL

Nos anos 1970, a Petrobras iniciou uma política de desenvolvimento de fornecedores. A ideia do governo federal era usar uma empresa estatal monopolista para financiar uma política de substituição de importações.

Foram estabelecidos programas de aquisição e transferência de tecnologia, normas e padrões de qualidade, qualificação dos fornecedores e compras de insumos a preços acima dos praticados no mercado internacional. Um sistema de cadastramento estabelecia uma barreira protetiva aos fornecedores nacionais. A partir de 1986, o programa focou a capacitação tecnológica para atividades de exploração e produção em águas profundas, a fim de lidar com as novas descobertas da empresa[524].

Na segunda metade da década de 1990, com o fim do monopólio estatal[525] e a nova Lei do Petróleo[526], instituiu-se uma política de CL aplicável às empresas públicas e privadas que viessem a participar das licitações de campos de exploração. Essa política foi se tornando

523. A história da criação da Embraer, precedida da bem-sucedida criação do Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA), bem como os seus custos e percalços políticos, estão descritos em Morais (2006).

524. Almeida et al. (2016)

525. Emenda Constitucional 9/1995.

526. Lei 9.478/97.

gradativamente mais impositiva, restritiva e burocratizada, o que potencializou os seus efeitos colaterais negativos.

Na primeira rodada de concessões, em 1998, não havia cláusula de CL. Em seguida, passou-se a adotar a recomendação de preferência a empresas nacionais nos casos em que custo, qualidade e prazo estivessem no mesmo padrão dos fornecedores internacionais. As empresas definiam livremente quais partes da produção seriam abastecidas por produtos nacionais.

Em 2003, quando se realizou a quinta rodada de licitações, foram instituídos percentuais mínimos de CL para cada bloco específico de exploração: uma empresa com dois ou mais blocos teria que cumprir as exigências em cada um deles.

Além disso, foi estabelecida diferenciação nas exigências para exploração em águas profundas, águas rasas e em terra. Criaram-se diferentes exigências para a fase de exploração (prospecção do petróleo) e desenvolvimento (efetiva extração do óleo).

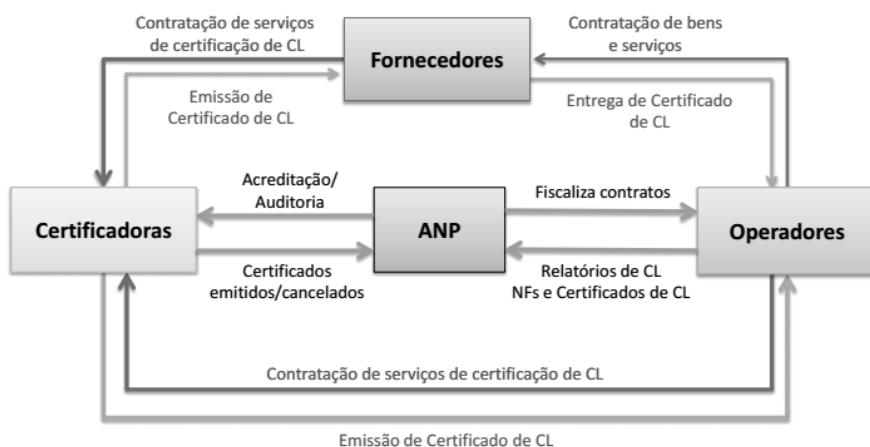
Maiores percentuais de CL passaram a contar pontos no processo licitatório. Eram previstas multas por descumprimento. Até 2004, quando se deu a sexta rodada, não havia fiscalização governamental quanto ao cumprimento dos compromissos de CL. As próprias empresas declaravam a origem de seus insumos.

A política ficou mais rígida, detalhada e complexa a partir da sétima rodada, em 2005. Passou-se a considerar a localização dos blocos segundo quatro critérios: em terra, em águas rasas com lâmina de até 100 m, em águas rasas com lâmina entre 100 e 400 m e em águas profundas. Para cada localização do bloco havia uma planilha que definia o percentual mínimo de cada item e subitem. No total, eram mais de 90 insumos para os quais se deveria especificar qual o percentual de aquisição nacional, o que impunha rigidez ao processo produtivo[527].

527. A PLC para o setor de petróleo está refletida nos contratos de exploração regulados pela ANP. A título de exemplo do microgerenciamento e dos custos de transação envolvidos

Era preciso cumprir, ao mesmo tempo, um percentual global de CL para o empreendimento, e cada um dos percentuais estabelecidos para itens e subitens. A empresa participante do certame licitatório tinha liberdade apenas de distribuir pesos entre os itens e subitens.

A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), designada para fiscalizar o cumprimento da regra, não tinha condições operacionais de fazê-lo. Por isso, foi criada uma cartilha de conteúdo local e a Agência passou a habilitar empresas certificadoras que avaliariam o cumprimento da regra pelos produtores de petróleo. Introduziu-se, com isso, um complexo sistema de fiscalização e auditoria, além de se criar um mercado de certificação que não agregava valor à sociedade, exercendo atividade de cunho cartorial. A Figura 1 ilustra o processo de certificação.

Figura 1: Processo de certificação de cumprimento de requisito de conteúdo local

Fonte: ANP.

na prestação de contas, ver as exigências de PL na 13ª Rodada de Licitação que constam no Anexo XIV: https://rodadas.anp.gov.br/arquivos/Round_13/Edital_R13/edital_R13_BE_vfinal_PosRD_091215.pdf

Em paralelo, abriu-se a possibilidade de isenção de cumprimento dos compromissos contratuais de CL (*waiver*), nos casos em que a empresa demonstrasse impossibilidade de adquirir o insumo com preço, prazo ou qualidade nos padrões internacionais. O processo de *waiver*, contudo, não foi imediatamente regulamentado, gerando ampla margem de discricionariedade à autoridade pública e de contestação pelas empresas protegidas. O resultado foi o aumento do litígio e a consequente paralisação de empreendimentos.

3. OS PROBLEMAS DA POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL VIGENTE ATÉ 2017

O principal problema de se instituir uma alta exigência de CL para exploração de petróleo, em pleno século 21, é que se está impondo à sociedade um custo para construir uma indústria voltada para o passado. O mundo está em busca de energias alternativas, que permitam enfrentar os desafios do aquecimento global. O petróleo está fadado a perder relevância nas próximas décadas.

A prioridade dos países que têm grandes reservas deve ser explorá-las o mais rápido possível, sob pena de ver seus ativos minerais perderem valor em futuro próximo. Impor custos e incerteza jurídica às empresas exploradoras significa reduzir o ritmo de extração de petróleo, o que leva a menos pagamento de *royalties* e impostos ao governo e a menor geração de emprego e renda.

Uma indústria de ponta no setor de petróleo será de pouca utilidade futura. Uma estratégia de industrialização ligada ao petróleo fazia sentido nos anos 1960 e 1970, quando Noruega e Reino Unido fizeram suas apostas. Não parece mais ser o caso.

Quanto à política propriamente dita, não havia, e na nova versão pós-2017 continua não havendo, um cronograma de redução da proteção aos fornecedores nacionais. As exigências têm caráter permanente. A falta de perspectiva de enfrentar a concorrência internacional

desestimula os esforços de ganhos de produtividade, tornando a política uma simples proteção de empresas ineficientes.

Quando essa proteção ocorre em setores oligopolizados ou monopólios, o problema se agrava. À falta de concorrência externa se agrega a baixa concorrência interna, reforçando os preços altos e a qualidade baixa dos produtos oferecidos.

Outro problema é que a proteção é generalizada para os diversos elos da cadeia produtiva, desde os fornecedores diretos, especializados em produtos específicos para a indústria de petróleo, até os elos mais longínquos, como os produtores de máquinas e equipamentos não diretamente relacionados ao setor, aço ou produtos petroquímicos. Fosse a proteção restrita aos fornecedores diretos, estes poderiam ter mais acesso a insumos importados, o que permitiria avançar em qualidade e produtividade. Ficando presos a toda a cadeia de produção nacional, as chances de se tornarem competitivos são menores.

A proteção extensiva também tem o inconveniente de tornar a regra procíclica. Em momentos de grandes investimentos, é preciso expandir a capacidade de oferta de toda a cadeia produtiva do setor. Passado esse pico, haverá capacidade ociosa. Como argumentam Almeida et al. (2016, p. 39):

> Os investimentos em exploração e produção, no país, aumentaram de US$ 10 bilhões para US$ 40 bilhões, entre 2006 e 2013. Para atender o mesmo nível de conteúdo local, a cadeia fornecedora deveria ter aumentado sua capacidade de produção em quatro vezes, em sete anos. Ressalte-se que os investimentos em exploração e produção caíram de US$ 40 bilhões, em 2013, para cerca de US$ 25 bilhões, em 2015. Caso a cadeia tivesse conseguido acompanhar o ritmo de crescimento da demanda, estaria com uma capacidade ociosa maior do que já apresenta neste momento.

Recorrer à importação, em lugar do fornecimento interno compulsório, dá mais flexibilidade para lidar com a típica volatilidade de investimentos e produção que ocorre no setor de petróleo.

O detalhamento de exigências, chegando ao nível de itens específicos do processo produtivo, ignora o fato de que as tecnologias evoluem e que, entre uma licitação e o efetivo início do desenvolvimento de um campo de petróleo, pode se passar uma década. As empresas acabam assumindo, no momento do leilão, o compromisso de usar equipamentos que, na hora da efetiva realização do investimento, já estarão ultrapassados.

A exigência de cumprimento de CL na fase de exploração também é contraproducente. Essa é a fase de alto risco, em que as empresas encontrarão ou não o óleo a ser explorado. Impor custos nessa fase significa desestimular o esforço de prospecção, diminuindo o total de óleo encontrado. O objetivo deveria ser incentivar o maior volume possível de descobertas.

Percentuais elevados de CL podem gerar um salto descontínuo nos diferenciais de qualidade, custo e prazo de entrega dos equipamentos. Um exemplo está na construção de plataformas. O Brasil adquiriu competitividade nos componentes que se agregam à plataforma (os chamados módulos e *topside*), mas não é competitivo em produzir os cascos, um mercado dominado por alguns poucos produtores mundiais. Fixar um CL em percentual que possa ser cumprido pelos segmentos eficientes da produção nacional não seria problemático, porque os cascos podem ser importados e concluídos no Brasil. Mas, com um percentual de CL muito alto, torna-se necessário entrar na construção nacional dos cascos, derrubando a eficiência total do processo[528].

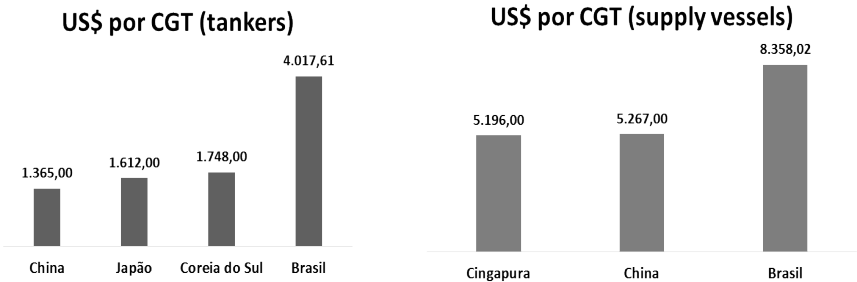
Para que se tenha uma ideia de qual seria esse tombo de eficiência, basta ver o diferencial da produtividade brasileira em relação aos líderes mundiais na produção de cascos à época de tais exigências no Brasil. A produtividade do trabalhador de um estaleiro brasileiro equivalia a apenas 36% da produtividade de um trabalhador de Cingapura, ou

528. IBP (2016), TCU (2015).

menos de 1% da produtividade de um trabalhador japonês (Gráfico 1). O custo em dólares por tonelagem bruta compensada (CGT, na sigla em inglês) para navios tanque é quase três vezes maior no Brasil quando comparados aos custos na China. Para navios de suprimento, é 1,5 vez maior que o de Cingapura (Gráfico 2).

Gráfico 1: Tonelagem bruta compensada por empregado (2014)

Fonte: IBP com base em dados da IHS.

Gráfico 2: Custo em dólares por tonelagem bruta compensada (2014)

Fonte: IBP com base em dados da IHS.

Os estaleiros brasileiros não perdem apenas no custo para seus concorrentes internacionais, mas também no prazo de entrega: a plataforma P-66, produzida no Brasil, possuía um casco de 288 metros e demorou 44 meses para ser entregue. A Prelude, fabricada na Coreia do Sul, tinha casco de 488 metros e demorou 12 meses para ser entregue[529]. Ou seja, a Coreia do Sul produziu plataforma com o dobro do tamanho em 30% do tempo gasto no Brasil.

529. Elaboração IBP; dados IHS. Comparação extraída de relatório do Brasil, TCU (2015).

De acordo com relatório do Brasil, IBP (2015), que analisou detalhadamente a política de CL, a definição dos índices mínimos foi feita a partir de consulta exclusiva às empresas interessadas, sem base em estudos sobre a real capacidade de atendimento da demanda pela indústria nacional. Em muitos casos, considerou-se haver no país capacidade técnica para produzir determinado equipamento, mas não se avaliou a capacidade de produzir a quantidade demandada pelo mercado, nem tampouco o prazo em que a demanda seria atendida.

A burocratização do processo de aferição do cumprimento da regra — por meio da certificação ilustrada na Figura 1 — somada à aplicação de multas e a incertezas jurídicas do *waiver* acabaram gerando a paralisação de processos exploratórios em decorrência de contencioso administrativo e judicial em torno das multas.

Os dados mostram que a situação antes da reforma de 2017 estava se mostrando insustentável. A ANP recebeu, entre 2011 e 2017, 230 pedidos de *waiver*. O potencial acréscimo de produção pelo destravamento de projetos, caso se conseguisse "limpar a pauta" de pedidos de *waiver*, era da ordem de 20 bilhões de barris de petróleo equivalente. Nada menos que 150 poços estavam com exploração impossibilitada por contenciosos em torno de questões de CL. Os investimentos para exploração desses poços somavam US$ 10 bilhões, mas os litígios em torno de cumprimento de regra de CL praticamente os interromperam. Havia nesse grupo poços em áreas licitadas desde a sétima rodada de licitações, realizada em 2005, petróleo que já deveria estar sendo extraído há mais de uma década. Um único pedido de *waiver* foi analisado e decidido na Agência após mais de quatro anos do início das análises, o que já sinalizava o fracasso não apenas do mecanismo de isenção, mas da própria política como fora desenhada.

Havia rigidez nas exigências. Mesmo que o concessionário conseguisse *waiver* para um item ou subitem, isso não reduzia a exigência global, obrigando-o a compensá-lo com o aumento de aquisições nacionais em outros itens.

A demora no processo decisório acrescenta elevado custo de capital. O caso do campo de Libra — a maior área de exploração do mundo — é ilustrativo. O processo de contratação pela Petrobras se iniciou em agosto de 2015. Ao longo de um ano, no qual nove estaleiros brasileiros foram consultados, a Petrobras recebeu apenas uma proposta que atendia as exigências. Em agosto de 2016, o processo foi cancelado devido ao preço excessivo da proposta: 40% acima do mercado internacional.

Ainda em agosto de 2016, a Petrobras solicitou *waiver* ao cumprimento do CL em Libra. Em setembro daquele ano, um novo processo de contratação foi iniciado pela Petrobras, até então sem resposta da ANP. Porém, entre janeiro e março de 2017, o processo foi suspenso por liminar concedida ao Sindicato Nacional da Indústria de Construção e Reparação Naval e *Offshore* (Sinaval).

Apenas em outubro de 2017, dois anos e dois meses após o início do processo de contratação pela Petrobras, a ANP concedeu a isenção parcial das exigências de CL, sem a qual Libra teria se tornado inviável economicamente. A opção por aceitar o sobrepreço de 40% ou pagar o valor da multa contratual pelo não cumprimento das exigências de CL, que poderia superar US$ 630 milhões, provavelmente resultaria na devolução do campo pelo consórcio.

4. EVIDÊNCIAS QUANTITATIVAS DE RELAÇÃO CUSTO-BENEFÍCIO NEGATIVA

A política de CL tem dois efeitos em sentido contrário. Por um lado, expandem-se as encomendas às empresas nacionais e do emprego: o efeito indução. Por outro lado, há a redução do investimento total no setor, provocado pelo sobrecusto imposto por essa política, que acaba levando a menos encomendas e menos empregos: o efeito desestímulo. Uma forma de avaliar o impacto líquido da política é tentar estimar o tamanho dos efeitos indução e desestímulo.

Prieto (2014) considera três riscos incorridos por uma operadora que precise cumprir exigências de CL: sobrecusto, atraso e multas por descumprimento.

Seu estudo fez simulações, calibrando as variáveis-chave com valores próximos das condições técnicas, de mercado e de CL vigentes no Brasil. Comparou uma situação em que não há exigência de CL a uma situação em que há essa exigência[530]. A Tabela 1, a seguir, resume os resultados, obtidos com intervalo de confiança de 95%.

Tabela 1: Resultado das simulações sobre o custo que as exigências de CL impõem sobre o projeto de extração e produção de petróleo

	Sem exigência de CL	**Com Exigência de CL**
Valor Presente Líquido (US$ milhões)	2.538 a 2.609	-188 a 15
Taxa Interna de Retorno (%)	18,8% a 19,0%	10,5% a 11,1%
Probabilidade da Taxa Interna de Retorno < 10%	0%	38,60%

Fonte: Prieto (2014).

No cenário sem exigência de CL, a taxa interna de retorno média ficaria próxima a 19%. A probabilidade de o retorno do investimento ficar abaixo de 10% seria zero. Já no cenário com CL, o retorno cairia para a faixa de 10,5% a 11,1%, com uma probabilidade de 38,6% de ser inferior a 10%.

Em termos de valor presente líquido (ou seja, o valor atual de todo o fluxo futuro de receitas menos custos, descontados a uma taxa anual de 10%), o cenário sem CL indica um ganho entre US$ 2,5 bilhões e US$ 2,6 bilhões. Já com a existência de CL, o valor presente passa a girar em torno de zero, ficando entre US$ 188 milhões negativos e US$ 15 milhões positivos.

530. No caso em que há exigência de CL, são considerados os três riscos: sobrecusto, atraso e descumprimento.

Com as regras vigentes antes de 2017, os riscos associados à exigência de CL derrubavam significativamente as expectativas de retorno e, portanto, eram determinantes para que uma operadora desistisse de dar lance em um leilão ou abandonasse a exploração de campos já adquiridos: um forte efeito desestímulo[531].

Almeida et al. (2016) comparam as regras vigentes até a 13ª rodada com uma mais flexível. Concluem que, para um dado conjunto de especificações técnicas do reservatório hipotético a ser explorado, após 13 anos do início da exploração, o cenário com maior CL levaria a investimento total no período de US$ 250 bilhões, ao passo que o investimento no cenário com exigências mais flexíveis atingiria US$ 417 bilhões. Esse segundo cenário resultaria em 60 mil empregos a mais no ano de pico da produção, bem como em uma geração de renda adicional de US$ 1,1 bilhão naquele ano, sem contar os US$ 3 bilhões a mais em receitas governamentais.

Resultado similar é obtido por estudo da IHS Energy[532], também comparando cenários de CL mais rígido e mais flexível. A flexibilização dos critérios de CL levaria a uma perda de 1,9 mil empregos indiretos, que seria mais do que compensada pela criação de 72,7 mil empregos diretos.

Em suma, o efeito desestímulo parece ter predominado em relação ao efeito indução, resultando em impacto negativo agregado sobre a economia.

5. A REFORMA DA POLÍTICA EM 2017

Em 2017, após muito esforço técnico e embates políticos, concretizou-se uma reforma de simplificação da política de CL[533].

531. Tendo sido publicado em 2014, o estudo trabalha com hipótese muito otimista para o preço do petróleo. Se o modelo fosse reestimado com preços mais baixos, a rentabilidade cairia nos dois cenários, tornando ainda mais negativa a expectativa de resultado em um cenário com CL.

532. Brasil, IBP (2016).

533. Resolução 7/2017 do CNPE.

Extinguiu-se a custosa e burocrática necessidade de certificação e a longa lista de mais de 90 itens e subitens que precisariam cumprir as exigências. Em substituição, criou-se uma exigência global (sem especificar em que tipos de equipamentos ou serviços deveriam ser aplicados) para a fase de exploração e para três segmentos na fase de desenvolvimento: poço, coleta e plataformas (Unidades Estacionárias de Produção — UEP).

A rigor, a mudança foi feita para a segunda e a terceira rodadas do regime de partilha no pré-sal e para a 14ª rodada do regime de concessão. As regras poderiam ser mantidas ou alteradas nas rodadas seguintes. Não estando fixadas em lei, podem sempre ser adaptadas ao longo do tempo mediante edições de resoluções e outros instrumentos infralegais. Reflexo do sucesso obtido nessas rodadas, o modelo se manteve para as demais realizadas até 2019 (rodadas 4, 5 e 6 de partilha, rodadas 15 e 16 de concessão), além de ser replicado nas rodadas de áreas com acumulações marginais, oferta permanente e por meio de aditivos em contratos passados. A Tabela 2 mostra os percentuais de CL adotados na reforma regulatória.

Essas exigências, ainda que mais baixas e simples que as anteriormente vigentes, ainda são elevadas. Por exemplo, a fase de exploração deveria ter exigência zero, para que houvesse máximo estímulo à prospecção. E o conteúdo de 25% dificilmente será atingido pelas partes relativas a módulos e *topside*, implicando a necessidade de produção nacional de elementos que poderiam e deveriam ser importados.

Foi extinta a figura do *waiver*. Dada a alta burocracia e a incerteza jurídica decorrente desse instituto, considerou-se melhor trabalhar com exigências e multas mais baixas e, em troca, não criar a possibilidade de isenção do cumprimento da regra.

Posteriormente, o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) autorizou a ANP a estender as novas regras aos blocos licitados em rodadas anteriores, como forma de resolver impasses em torno

de descumprimento e multas que estavam bloqueando a exploração daquelas reservas[534].

Tabela 2: Índices de conteúdo local do novo modelo (%)

<table>
<tr><th colspan="7">Modelo Vigente</th></tr>
<tr><th>Ambiente Operacional</th><th>Fase de Exploração</th><th colspan="4">Etapa de Desenvolvimento</th><th>Multa</th></tr>
<tr><td>Terra</td><td>50</td><td colspan="4">50</td><td rowspan="3">Entre 40 % e 75, sem waiver</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Mar</td><td rowspan="2">18</td><td>Poço</td><td>Coleta</td><td>UEP</td><td>CL Ponderado*</td></tr>
<tr><td>25</td><td>40</td><td>25</td><td>29,5</td></tr>
</table>

Fonte: Resolução CNPE 7/2017.

A 14ª e a 15ª rodadas de licitações no regime de concessão e a segunda, terceira, quarta e quinta rodadas no regime de partilha foram sucessos inegáveis. E isso decorreu dos avanços no marco regulatório do setor, composto principalmente da mudança na política de CL e do fim da obrigatoriedade da Petrobras como operadora única dos campos do polígono do pré-sal e pela extensão do Repetro[535].

Para ilustrar esse fato, é útil comparar o resultado do leilão do campo de Libra (realizado antes das reformas) com os feitos sob a vigência das novas regras, ambos no pré-sal brasileiro (regime de partilha). A Tabela 3 mostra que no caso de Libra não houve concorrência. Nenhuma empresa se interessou em disputar com o consórcio da Petrobras, e isso fez com que o consórcio "vencedor" oferecesse uma participação em óleo igual ao mínimo fixado no edital: 41,65%.

Libra é um dos campos mais atraentes do pré-sal. E foi vendido em um momento no qual o petróleo estava cotado a elevados US$ 109

534. Resolução CNPE 1 de 2018 e Resolução ANP 726 de 2018.

535. Lei 13.365/2016 e Lei 13.586/2017. Outras melhorias regulatórias como a oferta permanente (de blocos de rodadas anteriores e não arrematados) e o calendário plurianual de rodadas de licitações (inédito no Brasil) contribuem para desenvolver o setor e atrair novos investimentos. Nesse sentido várias medidas infralegais foram editadas como as resoluções CNPE 17/2017 e 3/2020.

por barril. Mesmo em condições tão favoráveis, o leilão não atraiu operadores além da Petrobras. E isso ocorreu justamente porque o marco regulatório era inadequado e não atraia investimentos.

Já nos leilões realizados sob as novas regras (da segunda à sexta Rodada de Licitação de Partilha da Produção), diversas empresas participaram da disputa e chegou-se a pagar até 80% de óleo excedente para a União, um ágio de 673,69% (Entorno de Sapinhoá, na segunda rodada). Tal fato ocorreu em um cenário no qual o preço do barril do petróleo era quase metade do que vigorava à época do leilão de Libra.

Como pode ser visto na síntese da Tabela 3, as rodadas realizadas após a mudança regulatória no setor: i) atraíram mais interesse de empresas em média; ii) geraram maior competição e lances nos blocos licitados; iii) tiveram ágio médio acima de 200% em um cenário de preço do petróleo no mercado internacional muito mais baixo e com ativos menos atrativos que no caso de Libra.

Os resultados também foram exitosos nos leilões do regime de concessão, fora do polígono do pré-sal. A primeira rodada com o novo marco regulatório, a 14ª Rodada, teve o maior bônus de assinatura total da história até então e as duas maiores ofertas por bloco — cerca de R$ 2,24 bilhões e R$ 1,2 bilhão (valores nominais). O ágio atingiu um patamar histórico de 1.556%. Os recordes não ficaram apenas nos valores e na participação governamental oferecidos, também surpreenderam os números de empresas, países e lances.

No Gráfico 3, pode-se visualizar como o resultado da 14ª Rodada de Licitação em regime de concessão em 2017 foi expressivo. As rodadas de licitações com resultado semelhantes foram a nona (2007) e 11ª (2013), isso em um contexto de barril cotado acima de US$ 70 e US$ 100, respectivamente. A 15ª rodada foi ainda maior, arrecadando mais que o dobro do sucesso do ano anterior. Apenas as três rodadas de concessão após o novo marco (14ª, 15ª e 16ª), em termos de bônus de assinatura, representaram mais do que todo o histórico entre

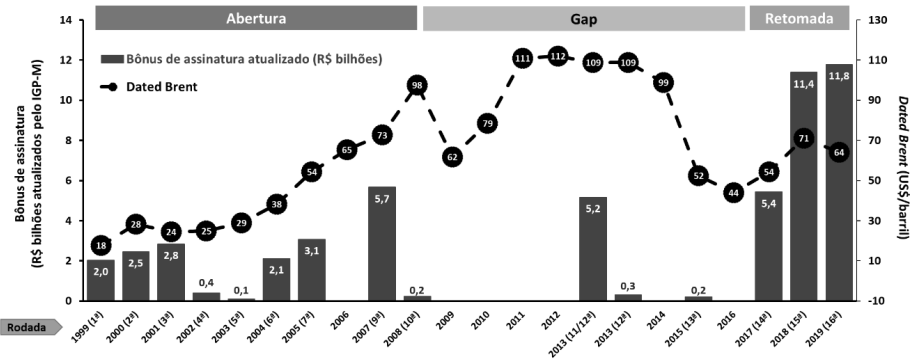
a primeira e a 13ª (116%). Os principais fatores desse sucesso foram o aperfeiçoamento regulatório e a qualidade dos ativos.

Tabela 3: Indicadores de resultado das rodadas 1 a 6 do regime de partilha (2013-2019)

Resultados das Licitações sob o Regime de Partilha de Produção							
Ano de Realização	**2013**	**2017**	**2017**	**2018**	**2018**	**2019**	**Média**
Rodadas de Licitação	**Partilha 1**	**Partilha 2**	**Partilha 3**	**Partilha 4**	**Partilha 5**	**Partilha 6**	**2017-19**
Bônus de assinatura ofertado (milhões R$)	**15.000**	**3.300**	**2.850**	**3.150**	**6.820**	**5.050**	**4.234**
Estimativa de óleo no local *(Oil in Place)*	**25 a 40**	**2,8**	**5,3**	**12,1**	**13,7**	**n.d.**	**8,48**
Preço do Barril	**108,86**	**54,39**	**54,39**	**71,07**	**71,07**	**64,03**	**62,99**
Empresas habilitadas	11	10	14	16	12	17	13,80
Empresas vencedoras	5	7	6	7	8	2	6,00
Excedente Óleo Ofertado (%) - Médio	**41,65%**	**52,88%**	**58,56%**	**47,29%**	**41,87%**	**29,96%**	**46,11%**
Ágio médio Excedente Óleo	0,00%	260,98%	202,18%	202,30%	170,58%	0,00%	167,21%

‖—Novo Marco Regulatório------>

Fonte: ANP/SPL, conforme a Lei nº 12.351/2010, e IBP.

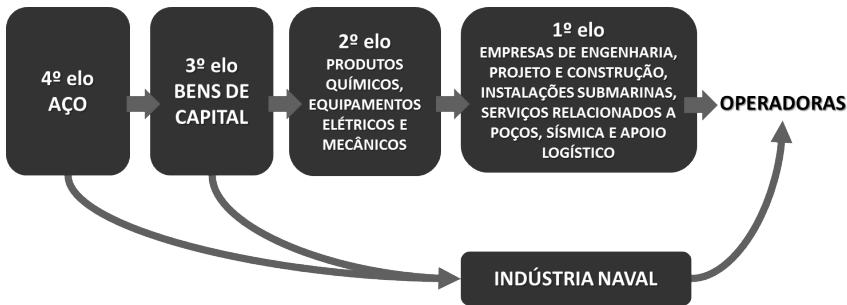
Gráfico 3: Arrecadação em bônus por rodada de concessão e preço do petróleo

Fonte: ANP, IBP, EIA/DOE.

Notas: A rodada 8 foi cancelada; 2) Bônus de assinatura deflacionado pelo IGP-M (base 1998=100) e preço do petróleo a preços correntes.

Outro fato de destaque foi o retorno ao Brasil da ExxonMobil, a maior companhia petrolífera do mundo e uma das maiores empresas globais. Os leilões a partir de 2017 também resultaram no fortalecimento da posição de outras grandes empresas internacionais no Brasil: Statoil, Shell e BP Energy, além da entrada de empresas como a CNODC e Qatar Petroleum. Segundo a Wood Mackenzie, só entre 2016 e 2018, cerca de 80% dos pagamentos de bônus de assinatura pagos em todo o mundo vieram para o Brasil, em torno de 70% dos quais, pagos por empresas privadas (Brasil, IBP, 2019b).

6. A ECONOMIA POLÍTICA DO CONTEÚDO LOCAL E A TENTATIVA DE CONTRARREFORMA

A cadeia de produção de petróleo não é composta apenas das operadoras de petróleo (Petrobras e suas concorrentes) e de um conjunto homogêneo de fornecedores. Como em todo setor econômico, existem diversos elos de fornecedores na cadeia produtiva, como ilustrado na Figura 2.

Figura 2: Elos da cadeia de produção do setor de petróleo e gás

Fonte: elaborado pelos autores

O primeiro elo, composto das empresas que fornecem diretamente às operadoras, é formado por empresas especializadas no setor e que oferecem serviços customizados de engenharia, projeto e construção, instalações submarinas, bem como por serviços relacionados a poços, sísmica e apoio logístico. O segundo elo da cadeia envolve produtos químicos, equipamentos elétricos e mecânicos, entre outros, fornecidos às empresas do primeiro elo.

No terceiro elo da cadeia, estão aqueles que fornecem para o segundo e que produzem máquinas e equipamentos em geral. Existe ainda um quarto elo, composto das empresas siderúrgicas, fornecedores de produtos ao terceiro elo e a outros setores da economia. Em paralelo, existe a indústria naval, que atende tanto ao setor petróleo quanto outros ramos de navegação.

Os grandes beneficiários da política de CL são a indústria naval e as empresas do terceiro e do quarto elos. No caso dessas últimas, não apenas são beneficiadas pelas exigências feitas aos seus compradores (primeiro e segundo elos), como também não são dependentes do setor de óleo e gás. Por serem produtores de aço, além de máquinas e equipamentos em geral, por exemplo, não são especializados em equipamentos para o setor de óleo e gás, fornecendo também para diversos outros setores.

Assim, para esses segmentos (terceiro e quarto elos), não é primordial que a exploração de petróleo prospere, dado que eles têm demanda em outros setores da economia. A reserva de mercado a eles garantida pela política de CL lhes dá o poder de ter um mercado cativo, sem concorrência, para vender mais caro às empresas do primeiro e segundo elos, sem se preocupar com qualidade ou prazo.

Já a indústria naval no Brasil, embora possa produzir embarcações não ligadas ao setor petróleo, tornou-se muito dependente do setor em decorrência de estímulos dados por governos anteriores para o investimento no setor. O problema é que essa indústria não consegue ser competitiva, como visto nos Gráficos 1 e 2. Ela foi criada à base de subsídios, expandiu-se excessivamente e não consegue se manter como fornecedora de equipamentos para o setor de petróleo sem proteção elevada.

Por outro lado, as empresas que estão no primeiro e segundo elos de fornecedores, e dependem direta e exclusivamente do sucesso da indústria do petróleo, são contrárias às medidas protetivas e, em especial, ao CL. Para elas, o fundamental não é uma política de CL a exigir que o elo seguinte da cadeia lhes compre um percentual de seus insumos, mas sim a existência do máximo de atividade econômica possível na indústria de óleo e gás: o efeito indução lhes é menos importante que o efeito desestímulo.

Note-se que o país já é competitivo em vários segmentos e, mesmo com baixa exigência de CL, a indústria nacional de fornecedores não será deslocada do mercado. Afinal, a proximidade da assistência

técnica e de peças de reposição em relação ao local de produção é uma vantagem não desprezível. Sem falar nos custos de frete e logística para trazer equipamentos pesados de países distantes.

A Associação Brasileira das Empresas de Serviços de Petróleo (ABESPetro), que representa as empresas fornecedoras e prestadoras de bens e serviços com atuação exclusiva ou predominante para a indústria de óleo e gás (primeiro e segundo elos da cadeia), é crítica às políticas de CL excessivo[536]. É importante destacar que essa associação representa cerca de 80% dos responsáveis pelas atividades de exploração e produção em mar no Brasil.

A pressão a favor da política vem dos fornecedores do terceiro e quarto elos[537]. Ocorre que esses segmentos já desfrutam de diversos outros benefícios de proteção, como medidas de *antidumping* (ver o Capítulo 23 deste livro), altas tarifas e financiamentos subsidiados no âmbito do BNDES. O CL é apenas mais um item no seu *kit* de proteção.

Esses beneficiários resistiram à reforma da política e, tão logo ela foi aprovada, prepararam diversos projetos de lei (PL 8.629 e PL 9.302, apensados ao PL 7.410, todos de 2017, que tramitam em regime de urgência e prontos para pauta no plenário, no momento em que este capítulo foi escrito) para restabelecer, de forma rígida em texto legal, o que antes constava apenas de normativos da ANP[538]. Os efeitos negativos descritos na seção 4 seriam amplificados por essa rigidez e perpetuidade da regra. Ao mesmo tempo, a pressão sobre o Executivo, para alteração do modelo pela via infralegal, é perene.

---

536. Apresentação, 28/03/2017. Política de Conteúdo Local — Posicionamento. Disponível em: http://www.anp.gov.br/wwwanp/images/Consultas_publicas/Concluidas/2017/n_03/Anexo_I_AbesPetro_Apresentacao.pdf. O link não funciona mais e não encontrei a apresentação via Google.

537. Para uma posição favorável à política de CL pré-2017, v. Fiesp (2017).

538. Propõe exigências mínimas legais de CL (30% para exploração e 50% para o desenvolvimento da produção sem distinção dos ambientes operacionais) sem qualquer justificativa técnica dos valores. Em síntese, enrijece as obrigações, prejudica atratividades das licitações, retira flexibilidade para adequação à capacidade da indústria local e não considera o ambiente operacional (terra ou mar, por exemplo).

7. CONCLUSÕES

Este capítulo apresentou um caso relevante de política de CL, ou seja, aquela aplicada ao setor de petróleo e gás no Brasil. Foram descritas as distorções dessa política e apresentadas evidências quantitativas de que ela tem efeito empobrecedor sobre a economia brasileira. A reforma realizada em 2017 flexibilizou a política, ainda que mantendo requerimentos de CL. Essa flexibilização, em conjunto com outras reformas do setor petróleo, viabilizou resultados expressivos em leilões de concessão e partilha, o que indica o alto custo do protecionismo anteriormente praticado.

Não obstante os evidentes benefícios da reforma, setores antes protegidos continuam a buscar o restabelecimento das exigências do passado e consolidá-las em lei, o que certamente representaria um retrocesso significativo.

O Brasil possui diversas outras políticas de CL, não tratadas neste capítulo, mas que dificilmente produzem uma relação benefício-custo positiva para o país, devido ao baixo grau de evolução institucional do setor público, propensão à captura por interesses privados, alta ineficiência e burocracia. Uma revisão e flexibilização dessa política, em linha com a que ocorreu no setor de petróleo e gás natural, é uma pauta relevante para ampliar a produtividade e, consequentemente, o potencial de crescimento econômico do Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGHION, P.; ANTONIN, C.; BUNEL, S. **The power of creative destruction: economic upheaval and the wealth of nations**. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2021.

ALMEIDA, E. et al. Custos e benefícios da atual política de conteúdo local. In: **Ciclo de debates sobre petróleo e economia**. Cooperação e Pesquisa IBP — UFRJ, 2016. Texto para Discussão.

ARAÚJO Jr., J. T. ***Progresso técnico e política industrial: o caso dos painéis de LCD***. Rio de Janeiro: BNDES/Cindes, 2016.

BRASIL. **Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. Referências para a política industrial do setor de petróleo e gás: o caso da Noruega**. Brasília: ABDI, 2011.

BRASIL. Instituto Brasileiro do Petróleo. ***Política brasileira de conteúdo local: propostas de aprimoramento***. Rio de Janeiro: IBP, 2016.

BRASIL. Instituto Brasileiro do Petróleo **Evolução dos custos médios de extração e refino da Petrobras**, 2019a. Disponível em: https://www.ibp.org.br/observatorio-do-setor/evolucao-dos-custos-medios-de-extracao-e-refino-da-petrobras/.

BRASIL. Instituto Brasileiro do Petróleo. **Sucesso das rodadas de licitação**. Rio de Janeiro: IBP, 2019b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Avaliação da sistemática vigente da política de conteúdo local: análise das implicações e dos impactos da ausência de regulamentação do instrumento de *waiver* — determinações e recomendações**. Brasília, 2015. Auditoria operacional 03051120151.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Avaliação da sistemática vigente da política de conteúdo local: análise das implicações e dos impactos da ausência de regulamentação do instrumento de waiver — determinações e recomendações**. Brasília, 2015b. Auditoria operacional 03051120151.

DUTZ, M.A. **Emprego e crescimento: a agenda da produtividade**. Brasília: Banco Mundial, 2018.

FIESP. Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. **A política de conteúdo local na indústria de petróleo e gás natural**. São Paulo: FIESP/Departamento de Competitividade e Tecnologia, 2017.

GUIMARÃES, E. A. **Políticas de conteúdo local: a experiência internacional recente**. Confederação Nacional da Indústria, 2016.

HUFBAUER, G. C. et al. **Local content requirements:** report on a global problem. Washington: Peterson Institute for International Economics, 2013.

PRIETO, D.C.M. **A política de conteúdo local e as decisões de investimento no Brasil**. Rio de Janeiro, UFRJ/COPPE, 2014. Dissertação de mestrado.

MORAIS, F. **Montenegro**. **As aventuras do marechal que fez uma revolução nos céus do Brasil.** São Paulo: Planeta, 2006.

CAPÍTULO 25

POLÍTICAS SETORIAIS: O INOVAR-AUTO E AS POLÍTICAS DE APOIO AO SETOR AUTOMOTIVO

Isabela Duarte

INTRODUÇÃO

Em 1919, a Ford inaugurou a primeira fábrica de veículos do Brasil. Era o início da atuação da indústria automotiva no país e de uma longa relação entre produtores de veículos e o setor público. Em 2021, a Ford anunciou sua intenção de sair do Brasil. Nesses pouco mais de 100 anos, foram várias a políticas públicas implementadas com o objetivo de proteger, subsidiar e regulamentar a atuação de empresas desse setor. A saída da Ford não reflete dificuldades específicas de uma empresa. Mesmo após décadas de apoio estatal, o Brasil não possui uma indústria automotiva competitiva, capaz de atuar no mercado internacional ou de fornecer aos brasileiros automóveis com níveis satisfatórios de qualidade, preço e segurança.

Neste capítulo, faremos uma apresentação do Inovar-Auto, a política nacional para o setor automotivo com efeito entre 2013 e 2017. Mostraremos que o Inovar-Auto foi desenhado sem levar em contato princípios básicos para a implementação de boas políticas setoriais, sem incorporar as necessidades corporativas e tecnológicas do setor e em direto confronto com os compromissos assumidos pelo país junto

aos seus parceiros comerciais. Ao fim, ficará claro que o baixo nível de competividade da indústria automotiva nacional é resultado direto do desenho inadequado das diversas políticas de apoio ao setor.

Na seção 2, detalharemos a legislação que criou e regulamentou o programa Inovar-Auto. Em 3, faremos uma breve apresentação do que a literatura em economia tem a nos dizer sobre a necessidade de políticas setoriais e as melhores práticas a serem adotadas no desenho de políticas dessa natureza. A seção 4 apresenta uma avaliação *ex-ante* do Inovar-Auto, mostrando que, já no momento da criação do programa, eram claras as deficiências em seu desenho. Na seção 5, faremos uma avaliação *ex-post* e apresentaremos as evidências disponíveis acerca do impacto do Inovar-Auto. Concluímos, na seção 6, com uma breve exposição do Rota 2030, programa criado para substituir o Inovar-Auto, e do estado atual da indústria automotiva no Brasil.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O SETOR AUTOMOTIVO E O INOVAR-AUTO

É longo o histórico de políticas públicas desenhadas com o objetivo de subsidiar a produção do setor automotivo brasileiro e de protegê-lo da concorrência internacional. Em meados da década de 1950, temos as primeiras políticas ativas de proteção ao setor, a partir do lançamento do Plano de Metas[539]. Desde então, houve o lançamento de diversas políticas específicas para o setor[540], que variaram em tamanho e nos instrumentos utilizados. O ponto comum entre elas está na justificativa para sua implementação, ou seja, que a indústria automotiva nacional necessitaria de apoio estatal e de forte proteção contra a concorrência externa para se manter ativa e competitiva, e nos seus efeitos

539. O Plano de Metas, lançado em 1956 por Juscelino Kubitschek, listava entre suas prioridades a consolidação da indústria automotiva no país. Essa consolidação seria alcançada com aumento das restrições à importação e com incentivos diretos à produção nacional.

540. Para mais informações, v. Barros e Pedro (2012).

— a manutenção de um setor automotivo de baixa produtividade e dependente de políticas de apoio.

O Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores, ou Inovar-Auto, representou mais um capítulo desse longo histórico. O programa foi criado pela Medida Provisória 563, de 3 de abril de 2012, posteriormente convertida na Lei 12.715, de 17 de setembro de 2012, e esteve válido entre os anos de 2013 e 2017. O objetivo oficial do Inovar-Auto era "apoiar o desenvolvimento tecnológico, a inovação, a segurança, a proteção ao meio ambiente, a eficiência energética e a qualidade dos automóveis, caminhões, ônibus e autopeças". Ficará claro aqui que o principal objetivo do programa era criar uma reserva de mercado, protegendo a indústria nacional da concorrência de automóveis importados.

De acordo com a legislação, poderiam participar do Inovar-Auto empresas que produzissem automóveis no país, empresas que aqui comercializassem automóveis ou aquelas que tivessem projeto aprovado para a instalação de fábrica ou produção de novos modelos no país. Aquelas que desejassem ser consideradas habilitadas a participar do programa deveriam atender a uma série de requisitos. A habilitação e o monitoramento do cumprimento das condições de habilitação eram de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)[541].

Eram dois os tipos de requisitos para habilitação. Em primeiro lugar, os obrigatórios. Todas as empresas habilitadas deveriam assumir o compromisso de atingir níveis mínimos de eficiência energética[542]. Havia ainda quatro requisitos opcionais. As produtoras de veículos a gasolina deveriam atender a três desses quatro requisitos e as produtoras de

541. O MDIC foi extinto em janeiro de 2019 e incorporado ao novo Ministério da Economia.

542. Os níveis de eficiência energética eram calculados como uma média da eficiência energética de todos os automóveis novos vendidos pela empresa e os patamares mínimos eram crescentes ao longo do tempo.

veículos a diesel, a dois dos quatro requisitos. Os opcionais incluíam, primeiro, o compromisso de realizar no país um nível mínimo de gastos em pesquisa, desenvolvimento ou inovação. Incluíam também o compromisso de realizar no Brasil gastos com engenharia, tecnologia industrial básica e capacitação de fornecedores[543]. O terceiro requisito opcional exigia que as empresas habilitadas ao programa aderissem ao programa nacional de etiquetagem veicular, administrado pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro). Por fim, as empresas poderiam optar por realizar um número mínimo de atividades fabris e de infraestrutura de engenharia no país[544].

Em contrapartida, as empresas habilitadas receberiam incentivos tributários. Especificamente, essas empresas poderiam apurar créditos de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) com base nos dispêndios realizados no país em insumos estratégicos, ferramentaria, pesquisa e desenvolvimento, capacitação de fornecedores e engenharia e tecnologia industrial básica[545]. Esses créditos poderiam ser utilizados para compensar um aumento de 30 pontos percentuais no IPI aplicado a todos os veículos vendidos no país[546] e estabelecido logo antes da criação do programa[547].

543. Os dispêndios mínimos em engenharia, tecnologia industrial básica e capacitação de fornecedores também foram estabelecidos em valores crescentes ao longo do tempo, passando de 0,50% da receita bruta total em 2013 para 1,0% em 2017.

544. Decreto complementar (Decreto 7.819, de 2012) detalhava as etapas fabris a serem realizadas no Brasil. Entre as listadas há as atividades de estampagem, soldagem, tratamento anticorrosivo e pintura, injeção de plástico, fabricação de motor, de caixa de câmbio e transmissão, montagem de sistema de direção e suspensão, de sistema elétrico, de sistemas de freio e eixos, produção de monobloco ou montagem de chassis, montagem, revisão final e ensaios compatíveis e infraestrutura própria de laboratórios para desenvolvimento de testes de produtos. O número de etapas fabris exigidas também era crescente no tempo, variando entre 8 e 11.

545. As empresas com projeto aprovado de instalação de fábrica no país estavam autorizadas a apurar crédito presumido relativo aos veículos por elas importados.

546. Decreto 7.819, de 3 de outubro de 2012.

547. As empresas poderiam obter, ainda, um desconto adicional de até 2 pontos percentuais do IPI, a partir de 2017, se atingissem metas complementares de eficiência energética.

De acordo com pronunciamento do presidente da Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea) à época do lançamento do programa, o novo regime automotivo seria "transformador" e o setor automotivo brasileiro passaria a ter "mais escala, mais competitividade, aliadas à inovação tecnológica, o que aumentará a participação das empresas brasileiras no mercado internacional"[548].

Na prática, o Inovar-Auto era apenas uma política de proteção contra a concorrência externa. O programa estabeleceu um regime tributário desenhado para inviabilizar a importação de veículos automotores por empresas que não tivessem produção ou projetos de produção no país[549]. Para importar veículos para o Brasil, empresas pagariam não apenas o imposto de importação já estabelecido no valor máximo de 35%[550], mas arcariam também com um diferencial de 30 pontos percentuais em impostos indiretos.

Políticas de restrição à concorrência externa não produziram no passado uma indústria automotiva moderna e competitiva, capaz de atuar no mercado internacional e de oferecer produtos com qualidade e custo satisfatórios aos consumidores brasileiros. Como veremos ao longo das próximas seções, o Inovar-Auto apresentou as mesmas falhas de desenho e os mesmos efeitos deletérios de políticas passadas.

2. POLÍTICAS SETORIAIS: PRINCÍPIOS E MELHORES PRÁTICAS

Intervenções governamentais desenhadas com o objetivo de incentivar a produção de determinada indústria ou setor estão geralmente

548. V. https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,para-anfavea-novo-regime-automotivo-e-transformador,129417e.

549. Empresas que optassem por apresentar projetos de investimento deveriam iniciar após a aprovação um cronograma para a realização do projeto e durante o período de execução do investimento estariam autorizadas a importar veículos similares aos que seriam produzidos com redução da alíquota de IPI.

550. Empresas importadoras poderiam solicitar habilitação ao programa, mas suas importações livres do acréscimo de IPI seriam limitadas a uma cota máxima de 4,8 mil unidades ao ano.

associadas a elevados custos. De acordo com a teoria econômica, intervenções setoriais apenas se justificariam em situações em que se observam as chamadas falhas de mercado. Existe uma falha de mercado quando não é possível obter uma alocação eficiente de recursos por meio da interação livre entre agentes atuando nesse mercado. Um tipo específico de falha de mercado utilizada com frequência para justificar políticas setoriais é a presença de externalidades.

Há externalidade econômica quando um processo produtivo ou uma transação econômica impactam o bem-estar de uma terceira parte que não concordou livremente em participar desse processo ou transação. Externalidades podem ser positivas ou negativas. Negativas referem-se a interações de mercado que resultam em um custo a ser arcado por terceiros, como no caso de atividades que causam poluição, e as positivas, em um benefício a terceiros, como quando as atividades de pesquisa e desenvolvimento de um setor resultam em um retorno nos termos de produtividade para toda a sociedade.

A presença de externalidades é o argumento mais utilizado para justificar intervenções na indústria automotiva. O argumento é que a atuação do governo seria necessária para aumentar a eficiência econômica no setor, inibindo externalidades negativas, ao incentivar a produção de automóveis mais seguros ou menos poluentes, e subsidiando externalidades positivas, no caso de atividades de inovação que, em tese, teriam efeitos positivos para toda a sociedade.

Na prática, identificar situações em que políticas setoriais poderiam trazer retorno positivo para a sociedade não é uma tarefa trivial. Primeiro, impõe-se o desafio de estabelecer se as condições que justificariam uma intervenção estão, de fato, presentes em um determinado setor. Segundo, é preciso avaliar se a ação do governo seria efetiva para reduzir as falhas que impedem o adequado funcionamento do mercado. Terceiro, não é simples avaliar se a política, tal como desenhada, é capaz de gerar valor positivo não apenas para aqueles envolvidos diretamente no setor, mas para a sociedade, que

é a financiadora de toda e qualquer ação do governo. Por exemplo, uma política pública que subsidia a realização de pesquisa e desenvolvimento por um determinado setor não cria valor para a sociedade se todo o valor criado por meio dessas atividades é convertido em maiores lucros para o setor.

Além de avaliar se a política é capaz de gerar retorno positivo para a sociedade, é importante considerar se esse retorno mais que compensa os custos da política. Políticas setoriais estão associadas a custos diretos, o seu custo fiscal, e indiretos, relacionados às distorções alocativas geradas por ela. Políticas que criam uma estrutura de proteção artificial a um determinado setor podem levar à manutenção de atividades de baixo potencial produtivo, inibir a concorrência, deslocar emprego e investimentos de atividades de alto potencial produtivo para atividades de potencial menor, aumentar os custos de produção para setores não protegidos e prejudicar consumidores, elevando custos e reduzindo qualidade dos produtos ofertados.

Um custo indireto de particular relevância para políticas setoriais é aquele associado ao risco de captura política. Elas são organizadas por meio de um processo em que formuladores de políticas públicas, representantes eleitos e partes interessadas discutem a forma mais adequada de se intervir em um setor. Esse é um processo político por natureza e, portanto, está sujeito a influências diversas.

A teoria econômica mostra que o interesse difuso dos consumidores ou de potenciais competidores dificilmente está representado nesse processo. O mais comum é que os interesses de empresas já estabelecidas, especialmente empresas que atuam de forma coordenada e contam com um grupo organizado para defender seus interesses, como é o caso da Anfavea, seja levado em consideração ao longo do desenvolvimento da política. Políticas setoriais organizadas de acordo com interesses de empresas já estabelecidas e de seus trabalhadores pode gerar barreiras à entrada e outros tipos de distorções, criando ou reforçando ineficiências na produção.

Deve-se levar em consideração, também, o custo de oportunidade, que reflete as ações que deixamos de realizar por conta da criação da política setorial. Os recursos fiscais e o tempo dos legisladores poderia ser gasto em outra política que desse resultado melhor, mas que não foi adotada porque prevaleceu a escolha pelo incentivo ao setor automobilístico.

É necessário realizar uma avaliação abrangente, capaz de informar se a implementação de uma determinada política representa o melhor uso dos recursos públicos. Vale lembrar que recursos públicos são escassos e que todos os recursos, financeiros ou não, investidos em programas setoriais poderiam ser utilizados em políticas com potencial maior retorno, como investimentos em educação ou infraestrutura básica.

Em razão dessa combinação de fatores, alguns economistas defendem a ideia de que políticas setoriais raramente teriam impacto positivo para a sociedade e que governos deveriam, portanto, evitá-las[551]. De acordo com essa corrente, mais adequado seria se governos apoiassem a indústria apenas por meio de políticas transversais, isto é, aquelas que afetariam de forma positiva a atuação de toda a indústria, sem discriminação ou favorecimento a determinado setor. No rol de políticas transversais, incluem-se políticas estruturadas com o objetivo de aumentar a segurança jurídica, melhorar o ambiente de negócios, reduzir custos associados à produção e promover a concorrência e a inovação.

Para outro grupo de economistas, é possível que políticas setoriais tenham impacto positivo sob determinadas condições[552]. Entretanto, é necessário que sejam concebidas de forma a minimizar seus riscos. A literatura em economia oferece uma lista das práticas e princípios que deveriam guiar a sua formulação.

Em primeiro lugar, políticas setoriais apenas são recomendadas para lidar com situações em que uma intervenção estatal temporária

551. V. Hevia et al. (2017).

552. V. Stiglitz (2015).

tenha o potencial de eliminar barreiras que impedem a indústria ou setor de atuar de forma independente, sem subsídios ou proteção estatal. Um setor permanentemente dependente de apoio do governo não é viável, não se justificando o uso de recursos públicos para manutenção de suas atividades produtivas. Portanto, é preciso que políticas setoriais sejam organizadas com prazo limite e sejam acompanhadas por plano transparente de redução e eventual eliminação de benefícios.

Acredita-se que políticas industriais têm maiores chances de sucesso quando criam um arcabouço no qual os setores beneficiados seguem expostos à concorrência e, portanto, são incentivados com constância a buscar processos de produção mais eficientes e produtivos[553]. É fundamental, ainda, que a política respeite a lógica produtiva de cada setor. Produtores estão mais bem posicionados que formuladores de políticas públicas para entender qual a forma mais eficiente de organizar seus processos produtivos. Políticas fortemente intervencionistas, que tentam exercer controle excessivo sobre a organização da produção, podem resultar no aumento de custos, afetando consumidores e reduzindo níveis de produtividade.

É importante que a sociedade tenha clareza em relação aos custos e benefícios de diferentes políticas setoriais. Para mensuração dos benefícios, a política deve ser acompanhada por um plano de avaliação de impacto, que determine de forma clara os objetivos a serem alcançados e as métricas a serem utilizadas no momento da avaliação. Esta deve permitir também analisar e mensurar os potenciais custos diretos e indiretos da política. Recomenda-se ainda que os recursos utilizados para execução da política sejam transparentes e delimitados. Assim, políticas que distribuem subsídios previstos de forma transparente em orçamento são preferíveis a políticas que distribuem benefícios por meio de isenções fiscais.

553. V. Aghion et al. (2015) e Pop e Connon (2020).

Por fim, é necessário considerar os custos administrativos de implementação e manutenção da política. Políticas simples e transparentes são preferíveis a políticas com elevados custos de conformidade. Políticas que requerem processos complexos para determinação e liberação de incentivos criam ineficiências e custos desnecessários tanto para o poder público quanto para os atores privados que se beneficiam dela.

Na próxima seção, mostraremos que, em primeiro lugar, não havia, à época da criação do Inovar-Auto, evidências apontando para a necessidade de uma política de apoio e proteção ao setor automotivo. Segundo, que o Inovar-Auto foi organizado em desacordo com as melhores práticas sugeridas pela literatura e pela evidência internacional.

3. INOVAR-AUTO: UMA AVALIAÇÃO *EX ANTE*

A criação de políticas setoriais apenas se justifica em situações nas quais existem falhas de mercado. A presença de externalidades foi a justificativa do governo para a criação de um programa exclusivo de apoio à indústria automotiva. Incentivos financeiros e proteção à concorrência externa seriam necessários para induzir a indústria nacional a produzir automóveis mais seguros e de maior eficiência energética, além disso, para incentivar atividades de pesquisa e inovação em território nacional que, por sua vez, trariam externalidades positivas para toda a sociedade.

A simples presença de externalidades em uma determinada indústria não é razão suficiente para justificar uma intervenção do governo. É preciso verificar ainda se a atuação do governo seria a forma mais efetiva de lidar com elas, quais seriam os benefícios sociais resultantes dessa atuação e se estes compensariam custos diretos e indiretos. De fato, a produção de automóveis mais eficientes ou mais seguros teriam um efeito positivo sobre a coletividade. Entretanto, não há razão para crer que um programa complexo que distribui incentivos fiscais para empresas habilitadas e a cria uma reserva de mercado para produtores nacionais é a forma mais eficiente de lidar com esse tipo de

externalidade. Essa não é a abordagem adotada pelos principais países produtores de automóveis.

Uma análise da experiência internacional revela que critérios mínimos de segurança veicular são implementados, em geral, por meio de requerimentos regulatórios. Cada país determina critérios de segurança de acordo com uma análise que considera os benefícios obtidos a partir da imposição de requerimentos mais rígidos de segurança contra custos de implementação. Nos últimos anos observamos, ainda, uma tendência de imposição gradual de requerimentos regulatórios que têm por objetivo estabelecer níveis adequados de emissões, aumentar eficiência energética e promover tecnologias com menor potencial poluente. Alguns países, em conformidade com as metas de redução de emissões estabelecidas em tratados internacionais, estabeleceram planos que preveem metas de redução gradual e eventual eliminação na produção de veículos que utilizam tecnologias potencialmente mais poluidoras.

O argumento de que seria necessário a criação um programa de incentivo a pesquisa, desenvolvimento e inovação na indústria automotiva segue a lógica de que essas atividades teriam um retorno positivo para a sociedade, que se baseia em uma extensa literatura que mostra como a realização de investimentos em pesquisas e desenvolvimento impactam positivamente o nível agregado de produtividade da economia, seja por meio do seu papel na formação e treinamento de pessoal especializado, seja pelo transbordamento de inovações de um setor para outro[554]. Entretanto, não há evidências de que as atividades de inovação da indústria automotiva teriam um retorno mais expressivo do que as atividades de inovação de outros setores.

Ademais, essa estratégia não é coerente com a lógica que estrutura as atividades de pesquisa e desenvolvimento da indústria automotiva global. Todas as montadoras em atuação no país são parte de empresas

554. V. Aghion e Howitt (1992) e Akcigit et al. (2017).

multinacionais que seguem uma estratégia global de desenvolvimento de produtos e concentram suas atividades de pesquisa e desenvolvimento em grandes centros de pesquisa localizados em seus países sede.

Nesse contexto, não há razão para crer que uma política setorial temporária seria capaz de incentivar empresas a alterarem sua estratégia global de inovação e transferir uma parte significativa de seu processo de pesquisa para um país que concentra apenas uma parcela de sua produção e não oferece condições competitivas em termos de capital humano ou de infraestrutura de pesquisa.

Os ganhos sociais associados a uma política pública para inovação seriam potencialmente muito maiores se fossem direcionados por meio de uma política transversal que criasse condições para que todos os setores da economia investissem em inovações capazes de trazer ganhos agregados de produtividade. Alternativamente, o país poderia investir em uma estratégia de absorção de tecnologia, em vez de focar a criação de tecnologias. Dado que estamos muito atrasados em relação à fronteira tecnológica, poderíamos dar saltos de produtividade sem necessariamente produzir tecnologia própria. Essa estratégia exigiria investimentos maciços em educação fundamental e secundária, para habilitar nossa mão de obra a entender, operar e difundir as novas técnicas trazidas do exterior. Também seria necessário ampliar a abertura comercial, para facilitar a entrada de tecnologia. Nesse caso, a política pública seria totalmente distinta da que foi adotada: em vez de subsídios e proteção à indústria, teríamos investimento na educação e abertura da economia[555].

Mesmo se considerássemos que havia justificativa para a implementação de uma política para o setor automotivo, era claro, desde o princípio, que o Inovar-Auto não foi desenhado de forma consistente com as melhores práticas para políticas setoriais. Em primeiro lugar, percebemos que apesar da justificativa oficial, o principal objetivo do

555. Aghion, P., Antonin,C. e Bunel, S. (2021), Capítulo 7.

Inovar-Auto era, na verdade, restringir a concorrências de produtos estrangeiros. O programa foi desenhado de forma a praticamente inviabilizar a importação de automóveis no país, criando uma forte estrutura de proteção à indústria local. Conforme exposição anterior, políticas setoriais têm maior chance de sucesso quando são acompanhadas por um arcabouço regulatório que promove a concorrência no setor beneficiado, criando uma estrutura de incentivos que leva empresas a buscarem maior eficiência e ganhos de produtividade. O Inovar-Auto restringiu a concorrência de empresas não instaladas no país e não criou uma estrutura que incentivasse as aqui instaladas a competirem por mercados externos. Sem pressões competitivas, elas enfrentam poucos incentivos a reduzirem preços e aumentarem a qualidade dos seus produtos, prejudicando consumidores finais.

Vale ressaltar que mesmo antes da criação do programa a indústria automotiva local já contava com forte estrutura de proteção. O imposto para importação de automóveis era de 35 pontos percentuais, valor máximo para tarifas dessa natureza. Empresas instaladas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste podiam contar com benefícios adicionais associados a regimes tributários diferenciados[556]. Durante a vigência do Inovar-Auto, estima-se que mais de R$ 8,5 bilhões tenham deixado de ser arrecadados pelo governo federal em razão de benefícios regionais[557]. Entre 2002 e 2011, os desembolsos do BNDES para o setor automotivo, a juros subsidiados — incluindo montadores e produtoras de autopeças — somou mais de R$ 50 bilhões[558]. Os federais se somam a uma série de isenções e benefícios regionais.

556. V. legislação relacionada: Lei 9.440/97, art. 11-A; Lei 12.218/10; Decreto 7.422/10; Lei 9.826/99; Lei 12.218/10; Lei 12.973/14; Lei 13.043/2014; Decreto 7.422/10 e Lei 12.407/11.

557. Valor baseado em estimativas de perda de arrecadação da Receita Federal (disponíveis em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/).

558. V. Barros e Pedro (2012).

O Inovar-Auto, organizou-se em conflito com os princípios estabelecidos pelos acordos comerciais dos quais o Brasil é signatário. De fato, em 2017, após denúncia formal do Japão e da União Europeia, o Inovar-Auto foi condenado por um painel da Organização Mundial do Comércio (OMC).[559] Segundo as conclusões do painel, o programa violava princípios acordados em tratados internacionais: primeiro, ao conceder reduções em impostos indiretos exclusivamente a produtores nacionais e, segundo, ao criar requisitos de conteúdo nacional para realização, no país, de um número mínimo de etapas fabris[560]. O painel também concluiu que o Inovar-Auto, ao conceder condições especiais para importação de veículos do México e do Mercosul[561], violava a cláusula de nação mais favorecida, um princípio que garante a uma nação enfrentar as mesmas condições de comércio como qualquer outra nação. A implementação de políticas que infringem acordos internacionais não só afeta a credibilidade do país junto aos seus parceiros comerciais, mas também expõe o país ao risco de sanções. A condenação foi parcialmente mantida, em 2018, após apelação.

O programa era, ainda, inconsistente em relação à lógica produtiva do setor automotivo global. O Inovar-Auto tinha cinco anos de duração em um setor em que o período de maturação de investimentos é de médio e longo prazo, cerca de dez ou 15 anos. O prazo curto aumentava os riscos e incertezas associados a decisões produtivas.

Ademais, obrigava empresas a tomarem decisões de produção que não são consistentes com a estrutura global da indústria. A produção mundial de automóveis é realizada, em grande parte, por um grupo pequeno de empresas multinacionais com sede em países com tradição

559. V. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds472_e.htm.

560. O Inovar-Auto foi condenado por violar os artigos III:2 e III:4 do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (Gatt) e o artigo 2.1 do Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (Trim).

561. Veículos importados do México e do Mercosul tinham acesso a regimes tarifários diferenciados no contexto de acordos comerciais prévios.

em indústria automotiva. A produção segue uma lógica regional-global com o aumento da importância, nas últimas décadas, de complexas cadeias globais de valor. De acordo com essa lógica de produção, peças e componentes são produzidas por grandes empresas fornecedoras que atuam em parceria com as montadoras no desenvolvimento de produtos e organizam sua produção de forma regional, com o objetivo de manter uma combinação ótima entre ganhos de escala e custos de mão de obra. Essas peças e componentes são, então, utilizados na montagem final dos automóveis, atividade frequentemente realizada nas proximidades dos mercados consumidores.

Para ter acesso aos benefícios tributários associados ao Inovar-Auto, empresas que já estivessem instaladas no país deveriam realizar um número mínimo das chamadas etapas fabris em território nacional. Isso se chocava com o modelo anteriormente descrito, de divisão internacional do trabalho.

A apuração de créditos tributários dependia ainda da aquisição dos chamados insumos estratégicos, isto é, insumos de alto conteúdo local. O Inovar-Auto, portanto, exigia que empresas do setor adaptassem sua produção de forma a replicar todas as etapas de seu processo produtivo no país. Para cumprir esses requisitos, deveriam utilizar peças e equipamentos produzidos localmente, sem os ganhos de qualidade, custo e escala atrelados a uma produção global. Pouco claras eram as opções disponíveis para empresas que necessitavam de peças e componentes altamente especializados, sem produção local. Essas exigências aumentam custos de produção e impedem que empresas instaladas no país se integrem às cadeias globais de valor, reduzindo a competitividade da produção nacional e prejudicando consumidores.

O Inovar-Auto também criou uma estrutura regulatória que incentivava empresas a aumentar sua produção no Brasil. Dados os requisitos de habilitação e as regras para apuração de incentivos, se beneficiavam do programa aquelas que já tivessem produção nacional ou que optassem por apresentar um plano de investimento

detalhando sua intenção de iniciar ou aumentar a produção no país. Conforme detalharemos na próxima seção, existe um número mínimo de veículos que uma planta deve produzir para atingir um nível eficiente de escala. O programa não previa qualquer plano ou estratégia que considerasse o impacto que o aumento da capacidade instalada no Brasil teria sobre a escala ótima do setor automotivo e o custo final da produção local. Novas empresas estavam sendo atraídas para produzir e vender exclusivamente para o mercado nacional (dado que a produção no Brasil não é competitiva no mercado externo). Isso induzia um excesso de oferta, que afetaria a escala ótima de produção de todas as montadoras.

Outro foco potencial de problemas, que já era evidente no momento de lançamento do Inovar-Auto, eram o alto custo de conformidade e a insegurança jurídica gerada pelo programa. Era de responsabilidade do MDIC avaliar se as empresas candidatas cumpriam os requisitos de participação no momento da habilitação e durante toda a vigência do programa[562]. Cabia, então, aos técnicos do MDIC avaliar como essas empresas conduziam seu processo produtivo e criar instrumentos para que elas comprovassem se sua produção obedecia aos compromissos assumidos no momento da habilitação. As 15 portarias publicadas após o início da vigência do programa demonstram que essa não era uma tarefa trivial[563].

562. A exceção eram as atividades de pesquisa e desenvolvimento que deveriam ser fiscalizadas pelo MCTIC.

563. Portaria MDIC 106, de 12 de abril de 2013; Portaria MDIC 113, de 15 de abril de 2013; Portaria MDIC 280, de 4 de setembro de 2013; Portaria MDIC 297, de 30 de setembro de 2013; Portaria MDIC-MCTI 772, de 12 de agosto de 2013; Portaria MDIC 257, de 23 de setembro de 2014; Portaria MDIC 290, de 14 de novembro de 2014; Portaria MDIC-MCTI 318, de 23 de dezembro de 2014; Portaria MCTI 5, de 20 de janeiro de 2015; Portaria MDIC 74, de 26 de março de 2015; Portaria MDIC 117, de 15 de abril de 2016; Portaria MDIC 328, de 21 de dezembro de 2016; Portaria MDIC 68, de 22 de fevereiro de 2017; Portaria MDIC 133-SEI, de 6 de março de 2017; Portaria MDIC 1.123-SEI, de 29 de junho de 2018.

Uma definição clara do que seriam insumos estratégicos foi estabelecida apenas em 2013 com a Portaria MDIC 113 de 15 de abril de 2013. De início, insumos estratégicos seriam aqueles adquiridos localmente. Essa descrição foi alterada pela Portaria MDIC 257, de 23 de setembro de 2014, que passa a definir insumos estratégicos de acordo com seu nível de conteúdo produzido localmente. Um sistema oficial para acompanhamento do programa foi criado apenas ao final de 2013[564]. Por meio dele, as empresas produtoras de veículos e seus fornecedores deveriam apresentar informações detalhadas de seu processo produtivo, de sua aquisição de insumos e do conteúdo nacional desses insumos, fatores relevantes para a verificação das condições de habilitação e apuração de créditos tributários[565].

Além do elevado custo administrativo a que empresas e seus fornecedores deveriam se submeter na prestação de informações, não era claro como se daria o processamento desse material pela equipe técnica do MDIC. Apenas em 2017, após auditoria da Controladoria-Geral da União (CGU)[566] constatar não haver um processo adequado de verificação dos compromissos assumidos pela empresa habilitada, foram criados Comitês de Análise Técnica (CAT) a serem compostos de especialistas no setor automotivo cujo objetivo era auxiliar os técnicos do MDIC na elaboração de avaliações acerca da conformidade dos compromissos assumidos pelas empresas habilitadas ao Inovar-Auto. Em 2017, ainda, temos autorização para a realização de auditorias independentes. Procedimentos claros e transparentes relativos à fiscalização do cumprimento de compromissos assumidos com o programa foram criados apenas em meados de 2018, após seu encerramento[567].

---

564. Ver Portaria MDIC 280, de 4 de setembro de 2013.

565. Cunha (2017) detalha a complexidade do sistema de apuração de informações acerca dos insumos utilizados na produção de veículos pelas empresas habilitadas ao Inovar-Auto.

566. Relatório de Auditoria CGU nº 201503383/2014.

567. Ver Portaria MDIC 1.123-SEI, de 29 de junho de 2018.

De acordo com a legislação, as empresas que não cumprissem os requisitos para habilitação seriam desligadas do programa e deveriam devolver os créditos obtidos até o momento da sua desabilitação. Esse foi o caso da empresa JAC Motors, que teve sua habilitação cancelada em 2016 e foi obrigada a devolver incentivos recebidos entre 2013 e 2014[568]. A complexidade do programa resultava em custos administrativos desnecessários e insegurança jurídica para as empresas participantes, e isso, por sua vez, afetava decisões econômicas e projetos de investimento no Brasil. Além disso, a complexidade criava potencial para disputas. Vale mencionar o caso das fabricantes Audi, BMW e Mercedes-Benz, que afirmam ter mais de R$ 290,7 milhões a receber do governo por sua participação no programa. A Audi anunciou que voltará a produzir no país somente após o pagamento desses valores[569].

Por fim, é importante ressaltar a falta de transparência em relação ao valor dos benefícios concedidos e ao custo total do programa. Os benefícios tributários associados ao Inovar-Auto são concedidos na forma de renúncia de receitas. De acordo com a legislação do programa, as empresas habilitadas podem apurar créditos presumidos de IPI até determinado limite.

Quando subsídios são concedidos de forma indireta, como no caso de renúncia de receitas, a sociedade perde em termos de transparência e previsibilidade. Não há uma discussão aberta no Congresso envolvendo representantes da sociedade com o objetivo de determinar o valor adequado do subsídio a ser concedido. É desafiador computar o custo de oportunidade associado a subsídios indiretos e mais difícil ainda avaliar o custo econômico de um programa quando não é necessário discutir de que forma a sociedade arcará com ele. Informações da Receita Federal mostram que o custo não é desprezível. Estima-se que

568. https://economia.estadao.com.br/noticias/negocios,montadora-e-obrigada-a-devolver-incentivos-fiscais-por-falta-de-investimentos,10000054463.

569. Disponível em: https://epocanegocios.globo.com/Empresa/noticia/2020/09/epoca-negocios-audi-pode-deixar-de-produzir-carros-no-brasil-se-governo-nao-pagar-divida.html.

cerca de R$ 6 bilhões tenham deixado de ser arrecadados durante os anos de duração do programa[570].

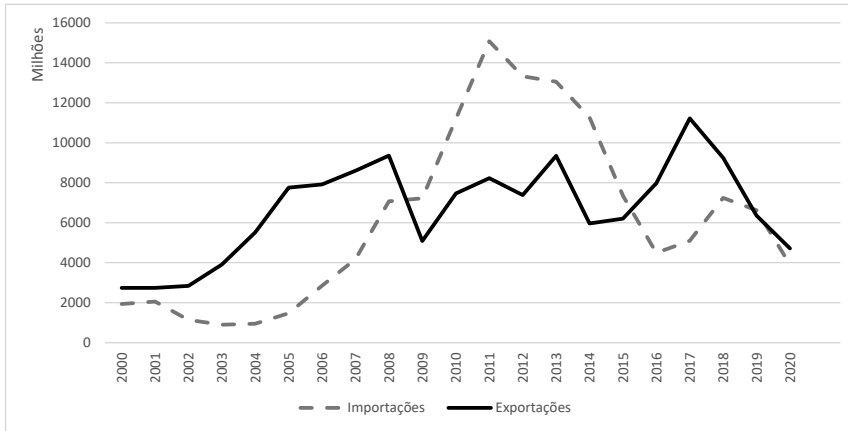
4. INOVAR-AUTO: UMA AVALIAÇÃO *EX POST*

Na seção anterior detalhamos como o programa Inovar-Auto apresentava, já no momento de sua implementação, falhas de planejamento que contrariavam princípios básicos da literatura em economia. Nesta, avaliaremos como essas falhas afetaram os resultados do programa e apresentaremos algumas das evidências disponíveis sobre o seu impacto.

O Inovar-Auto foi delineado de forma a criar uma reserva de mercado destinada a proteger a indústria automotiva nacional da concorrência de produtores externos. O programa teve um impacto significativo sobre a venda de veículos importados. O Gráfico 1 apresenta os dados de importações e exportações de veículos[571] em US$ FOB entre 2000 e 2020. Nele fica claro que antes da elevação da tarifa de IPI para importados, em 2011, havia uma tendência de aumento nas importações de veículo. Segundo dados da Anfavea, em 2011, veículos importados chegaram a representar 23% dos licenciados no país. Após a criação do Inovar-Auto, observamos uma queda consistente nas importações. Em 2017, ano de encerramento do programa, veículos importados representaram apenas 10% dos licenciamentos. Esse resultado é um forte indicativo de que o programa, de fato, teve o objetivo de estabelecer barreiras à concorrência externa, criando uma reserva de mercado para os automóveis produzidos no país. Esse sistema de proteção afetou negativamente importadoras, revendedoras e consumidores.

570. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/.

571. Produtos classificados entre as posições 87.01 e 87.05 da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM).

Gráfico 1: Importação e exportação de veículos no período entre 2000 e 2020 — valor FOB (US$)

Fonte: Sistema Aliceweb.

Em segundo lugar, não há evidências de que os efeitos do Inovar-Auto sobre os investimentos na indústria automotiva tenham trazido resultados positivos. De acordo com Sturgeon et al. (2017), produtores de veículos se comprometeram a investir mais de R$ 8,5 bilhões no Brasil entre 2013 e 2017. Os autores ressaltam, entretanto, que este impacto positivo reflete uma tendência de investimentos que já existia antes da criação do programa e que cerca de metade deles teriam ocorrido mesmo sem a sua criação. Os autores destacam, ainda, que o aumento em investimentos não é necessariamente benéfico, uma vez que a indústria automotiva brasileira enfrenta um problema de excesso de capacidade.

As sucessivas políticas cujo objetivo era atrair empresas do setor ao Brasil resultaram em um número excessivo de montadoras instaladas. Considerando que uma planta, para atuar de forma competitiva, deve produzir algo entre 50 mil e 150 mil veículos, o mercado interno brasileiro ofereceria escala para apenas seis ou sete montadoras. Em 2017, havia mais de 20 montadoras em atuação no país. Percebemos, portanto, que a indústria no Brasil atua em escala subótima, o que

resulta em custos elevados, baixa produtividade e preços elevados ao consumidor. A atuação nessa escala resulta, ainda, em um cenário indesejável de dependência do setor pela manutenção de benefícios fiscais e subsídios.

Terceiro, o Inovar-Auto não teve como resultado aumentos significativos nos esforços nacionais em pesquisa e desenvolvimento e não pode ser associado a inovações significativas no setor. A partir de dados da Pesquisa de Inovação do IBGE (Pintec)[572], podemos observar uma redução nos gastos em pesquisas e desenvolvimento por parte de empresas fabricantes de veículos após a criação do programa. Em 2011, antes do Inovar-auto, empresas fabricantes de automóveis investiram 2,79% de sua receita líquida de vendas em atividades inovativas e 1,38% em atividades internas de pesquisa e desenvolvimento. Após a implementação do programa, observamos uma redução desses valores. Os gastos com atividades inovativas diminuíram para 2,13% em 2014 e 2,25% em 2017. Já os gastos com atividades internas de pesquisa e desenvolvimento foram reduzidos para 1,10% em 2014 e 0,85% em 2017.

Utilizando dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), podemos avaliar como o programa afetou o número de patentes depositadas pelo setor automotivo, uma medida direta de inovação[573]. Durante a vigência do programa, entre 2013 e 2017, cerca de 64 patentes referentes ao setor automotivo[574] foram depositadas no Sistema Internacional de Patentes (PCT) por residentes no Brasil. Isso representa um aumento de apenas 5,5% em

572. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/ciencia-tecnologia-e-inovacao/9141-pesquisa-de-inovacao.html?edicao=17110&t=resultados.

573. Utilizamos como medida de inovação o número de patentes depositadas junto ao Sistema Internacional de Patentes por pessoas residentes em cada país em análise. As informações estão disponíveis no site da OCDE (https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/data/oecd-patent-statistics_patent-data-en).

574. Consideramos apenas patentes classificadas na categoria B60 da Classificação Cooperativa de Patentes (CPC).

relação a uma comparação com o período anterior, isto é, entre 2008 e 2012. Uma comparação internacional mostra que o desempenho do Brasil no quesito inovação foi inferior à de seus pares, que, nesse mesmo período, apresentam aumento no depósito de patentes pelo setor automotivo da ordem de 36,9%. O crescimento nos países da OCDE foi de 32,2%. O desempenho de outros emergentes com destaque na produção de automóveis também foi superior ao do Brasil. O número de patentes depositadas pela Índia cresceu 47,9%, pelo México, 60,0%, pela Tailândia, 12,60%, e pela Turquia, 343,8%.

Por fim, notamos que o Inovar-Auto fortaleceu o argumento de que a indústria nacional apenas sobreviveria com a manutenção de políticas específicas para o setor automotivo. Esse argumento foi utilizado diversas vezes para angariar apoio à manutenção de uma política fortemente intervencionista para o setor automotivo e durante o longo processo de discussões com relação à definição do programa que viria a substituir o Inovar-Auto, o Rota 2030, que será apresentado na próxima seção, onde discorreremos um pouco sobre as perspectivas para o setor.

5. PERSPECTIVAS PARA A INDÚSTRIA AUTOMOTIVA E O ROTA 2030

O Programa Rota 2030 — Mobilidade e Logística foi criado em 2019[575] e substituiu o Inovar-Auto como política nacional para o setor automotivo. Oficialmente seu objetivo era "apoiar o desenvolvimento tecnológico, a competitividade, a inovação, a segurança veicular, a proteção ao meio ambiente, a eficiência energética e a qualidade" dos veículos produzidos no país. O Rota 2030 repete o erro de políticas anteriores ao oferecer elevados subsídios ao setor, sem apresentar respostas para problemas estruturais que diminuem a competividade da indústria brasileira.

575. Lei 13.755, de 10 de dezembro de 2018.

Podem se habilitar ao Rota 2030 empresas produtoras de veículos ou autopeças, ou ainda empresas com projeto de produção aprovados. Aquelas habilitadas ao programa podem deduzir do Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) parte dos dispêndios realizados no país em pesquisa e desenvolvimento. Esse subsídio representaria um retorno de 10,2% a 12,5% do valor dos gastos desse tipo realizados. Em contrapartida, as empresas devem se comprometer a atingir determinados níveis de rotulagem veicular, eficiência energética, desempenho estrutural associado a tecnologias assistivas à direção e dispêndios com pesquisa e desenvolvimento tecnológico.

O Rota 2030 tem validade de 15 anos com revisões programadas a cada cinco anos. Estimativas da Receita Federal apontam que o Rota 2030 custará, entre 2019 e 2021, mais de 5,4 bilhões de reais em arrecadação perdida[576]. Esse valor pode ser acrescido a uma previsão de mais de R$ 14 bilhões em arrecadação perdida devido a benefícios regionais destinados ao setor no período entre 2019 e 2020[577].

Na prática, ele consiste em medidas de manutenção do modelo do Inovar-Auto, contornando as características desse programa que levaram à condenação pela OMC. Assim, por exemplo, os incentivos não são mais concedidos em tributos indiretos, passando a incidir sobre tributos baseados na renda e no lucro das empresas.

Apesar da criação de mais um programa de apoio ao setor automotivo e de vultosos subsídios, a indústria automotiva brasileira enfrenta sérias dificuldades. O setor, altamente dependente do mercado interno, teve de enfrentar os choques de demanda resultantes da crise econômica de 2014 e daquela causada pela pandemia da Covid-19. A

576. Veja em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/renuncia-fiscal/desoneracoes-instituidas/desoneracoes-instituidas-2018-08-02-2019.pdf

577. Veja em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/

associação entre o elevado custo de se fazer negócios no Brasil, a falta de integração do país ao comércio internacional e a baixa competitividade da indústria local tornam pouco provável a possibilidade de que a indústria possa compensar quedas na demanda interna com uma maior participação no comércio internacional.

Além dos recentes choques de demanda, será necessário enfrentar a realidade de um país que pouco se preparou para as mudanças profundas que deverão afetar o setor nas próximas décadas. Pressões regulatórias e mudanças no perfil da demanda indicam novo paradigma para a indústria, dando prioridade à produção de veículos de menor impacto ambiental, como veículos híbridos e elétricos, somada à crescente incorporação de tecnologia embarcada avançada e ao surgimento de veículos autônomos e semiautônomos. Para se adaptar ao novo perfil da indústria, as empresas deverão realizar investimentos significativos e racionalizar suas estratégias de produção global.

Como resultado da combinação entre sucessivas crises e políticas públicas inadequadas, observamos, nos últimos anos, uma redução expressiva nos níveis de produção do setor automotivo no Brasil. Segundo dados da Anfavea, a produção de veículos no país caiu 40% entre 2013 e 2016. Após ligeira recuperação a partir de 2017, temos nova queda expressiva em 2020, em meio à crise da Covid-19[578]. Esse movimento é acompanhado por demissões em massa e fechamento de fábricas[579].

Para tornar a indústria automotiva competitiva e melhorar a qualidade e o preço ao consumidor, é necessário, primeiro, que o país invista em políticas horizontais de melhoria de seu ambiente de negócios. Essa opinião é compartilhada pela Anfavea, que em seu anuário de 2021[580]

578. Disponível em: https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/01/08/producao-de-veiculos-no-brasil-cai-316percent-em-2020-diz-anfavea.ghtml.

579. Disponível em: https://www.poder360.com.br/economia/da-ford-a-mercedes-pandemia-impulsiona-saida-de-fabricas-do-brasil/.

580. Disponível em: https://anfavea.com.br/anuario2021/anuario.pdf

aponta para a "necessidade imediata de mudanças profundas nas estruturas tributárias e administrativas do governo, e também de reformas pontuais que removam entraves burocráticos, jurídicos e fiscais que pesam sobre os ombros do sistema produtivo. Também 'para ontem' é a necessidade de intensificar obras de infraestrutura capazes de melhorar os custos logísticos no país.". É necessário, ainda, que essas políticas sejam acompanhadas por um processo de abertura comercial que exponha o setor à concorrência externa e crie condições para que ele se integre às cadeias globais de valor e reduza seus custos de produção.

Por fim, é fundamental que o país estabeleça um plano previsível e transparente para redução e eventual eliminação de proteções e subsídios ao setor. Sete décadas após a criação das primeiras políticas de proteção à indústria automotiva nacional, é chegada a hora de reconhecer que a indústria já não é nascente há algum tempo e que precisa aprender a andar com suas próprias pernas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGHION, P.; HOWITT, P. A Model of Growth through Creative Destruction. In: **Econometrica**, 60(2), 1992.

AGHION, P.; BOULANGER, J.; COHEN, E. **Rethinking industrial policy**. Bruegel Policy Brief, 566, 2011.

AGHION, P.; CAI, J.; DEWATRIPONT, M.; DU, L.; HARRISON, A.; LEGROS, P. Industrial policy and competition. In: **American Economic Journal: Macroeconomics**, 7(4), 2015.

AGHION, P.; ANTONIN, C.; BUNEL, S. **The power of creative destruction: economic upheaval and the wealth of nations**. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2011.

AKCIGIT, U., GRIGSBY, J.; NICHOLAS, T. **The rise of american ingenuity: innovation and inventors of the golden age**. NBER Working Paper Series, w23047, Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2017.

BARROS, D. C.; PEDRO, L. S. O papel do BNDES no desenvolvimento do setor automotivo brasileiro. **BNDS Artigos**, 2012.

CUNHA, R. D. **Avaliação dos aspectos tributários do Inovar-Auto: programa de incentivos à indústria automotiva**, 2017. Tese de doutorado.

GALVIN, P.; GORACINOVA, E.; WOLFE, D. A. Recent trends in manufacturing innovation policy for the automotive sector: A survey of the United States, Mexico, European union, Germany and Spain. In: **The global automotive industry**, 2015.

HEVIA, C.; LOAYZA, N.; MEZA CUADRA, C. M. **Industrial policies vs public goods under asymmetric information**. World Bank Policy Research Working Paper**,** 8052, Washington, World Bank, 2017.

MELLO, A. M.; MARX, R.; MOTTA, F. G. A preliminary analysis of Inovar Auto impact on the Brazilian automotive industry R&D activity. In: **RAI Revista de Administração e Inovação**, 13(1), 2016.

POP, G.; CONNON, D. **Industrial policy effects and the case for competition**. [N.I.]: World Bank, 2020.

PRODUCTIVITY COMMISSION. Australia. **Modelling Economy-Wide Effects of Future Automotive Assistance**. Melbourne, 2008. Research Report.

STIGLITZ, J. E. **Industrial Policy, Learning and Development***,* 2017. Working paper.

STURGEON, T.; GEREFFI, G.; GUINN, A.; ZYLBERBERG, E. Brazil in global value chains. In: **MIT Industrial Perfomance Center Working Paper Series**, 16-001, 2016.

STURGEON, T.; VAN BIESEBROECK, J. Global value chains in the automotive industry: an enhanced role for developing countries? In: **International Journal of Technological Learning, Innovation and Development**, 4 (1/2/3): 181, 2011.

STURGEON, T.; MEMEDOVIC, O., VAN BIESEBROECK, J.; GEREFFI, G. (2009). Globalisation of the automotive industry: main features and trends. **International Journal of Technological Learning, Innovation and Development**, 2 (1/2): 7, 2009.

STURGEON, T.; LIMA CHAGAS, L.; BARNES, J. **Inovar Auto: Evaluating Brazil's automative industrial policy to meet the challenges of global value chains**. Washington: World Bank Group, 2017.

WORLD BANK. **World Development Report 2020: Trading for Development in the Age of Global Value Chains**. Washington: World Bank Group, 2019.

OS AUTORES

Acauã Brochado: Mestre em Economia pela USP, atualmente cursa o PhD em Economia em Frankfurt. Entre 2014 e 2020, trabalhou diretamente com a supervisão da situação fiscal de Estados e Municípios no Tesouro Nacional.

Amaro Gomes: Foi Secretário de Coordenação e Governança das Empresas Estatais Federais (Sest), do Ministério da Economia. Servidor do Banco Central do Brasil desde 1992, onde ocupou a Chefia do Departamento de Normas. Foi Board Member do International Accounting Standards Board (IASB) no período de 2009 a 2019. Mestre em Contabilidade e Finanças pela Lancaster University (UK).

Bernard Appy: Economista, é diretor do Centro de Cidadania Fiscal, think tank independente que tem como objetivo contribuir para o aprimoramento do sistema tributário brasileiro. Entre 2003 e 2009 foi Secretário Executivo e Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda.

Bernardo Schettini: Técnico em Planejamento e Pesquisa do IPEA, onde desenvolveu estudos principalmente sobre finanças públicas e previdência. Já foi coordenador-geral de política fiscal na SPE e atualmente é assessor na Secretaria de Previdência. É doutor em economia pela UNB.

Bráulio Borges: Graduado em economia pela FEA-USP e mestre em teoria econômica pela mesma instituição. É economista-sênior da LCA consultores, onde está desde 2004, e pesquisador-associado do FGV-IBRE desde 2015. Sua dissertação de mestrado em finanças públicas recebeu o prêmio Tesouro Nacional em 2005.

Bruno Martins: Pesquisador do Banco Central do Brasil. Doutor em economia pela EPGE/FGV.

Bruno Perdigão: Analista do Banco Central do Brasil. Doutor em economia pela PUC-Rio.

Carlos Viana de Carvalho: Diretor de Pesquisa da Kapitalo Investimentos e Professor do Departamento de Economia da PUC-Rio. Foi Diretor de Política Econômica do Banco Central e economista do Federal Reserve Bank of New York. É bacharel e mestre em economia pela PUC-Rio e PhD em economia pela Princeton University.

Décio Oddone: Diretor-presidente da Enauta S.A. Foi diretor-geral da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e atua há mais de 35 anos no setor de óleo e gás. É engenheiro e doutor honoris causa em Educação pela Universidad de Aquino. Cursou o Advanced Management Program na Harvard Business School e o Advanced Management Programme no Insead.

Edmar Bacha: Diretor do IEPE/Casa das Garças, membro da ABL e da ABC. Participou do Plano Real, foi presidente do BNDES e do IBGE, professor em universidades no Brasil e nos EUA. Seu livro mais recente é *No País dos Contrastes* (Intrínseca/História Real, 2021).

Elena Landau: Economista e advogada. Foi diretora de Desestatização do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social — BNDES e presidente do Conselho de Administração da Eletrobras.

Atualmente integra o Conselho da Eneva. É Presidente do Conselho Acadêmico do Livres e sócia do escritório de advocacia Sérgio Bermudes.

Fernando de Holanda Barbosa Filho: Fernando de Holanda Barbosa Filho é professor e pesquisador da FGV/IBRE. Foi Secretário de Políticas Públicas de Emprego e Secretário Adjunto de Política Econômica. É bacharel em economia pela UFRJ, mestre em economia pela FGV/EPGE e PhD em economia pela New York University.

Filipe Gropelli Carvalho: Estudante de mestrado na Johns Hopkins e assistente de pesquisa no Institute of International Finance. Foi analista da Eurasia Group, é mestre em economia pela FGV-EESP e bacharel pela Universidade de Toronto.

Francisco Sena: Servidor público federal e atualmente coordenador-geral de governança de estatais da Sest, no Ministério da Economia.

Guilherme Marçal de Freitas: Bacharel em Economia pela FEA-USP e mestre em Economia pela Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Desde 2021, é economista da equipe de pesquisa econômica da StoneCo.

Gustavo José de Guimarães e Souza: Economista com especialização em estatística, mestre e doutor em economia pela UnB com estágio doutoral na Columbia University. Primeiro colocado no concurso do Banco Central. Professor de mestrado no IDP. Foi Secretário de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria, e Secretário Especial Adjunto de Fazenda, ambos no Ministério da Economia, onde trabalhou de 2016 a 2022. Atualmente é Secretário Parlamentar no Senado Federal.

Isabela Duarte: Formada em Economia pela Universidade de Brasília, com mestrado e doutorado em Economia pela PUC-Rio.

Especializada em avaliação do efeito de políticas de educação, concorrência e aumento de produtividade. Foi Assessora do Secretário de Produtividade e Concorrência no Ministério da Fazenda entre 2017 e 2019 e pesquisadora pós-doutora na Escola de Governo da Universidade de Harvard (Harvard Kennedy School).

Itanielson Cruz: Mestre em Economia pela FGV-SP. Desde 2014, trabalha diretamente com a supervisão da situação fiscal de Estados e Municípios no Tesouro Nacional.

Laura Muller Machado: Mestre em economia aplicada pela Universidade de São Paulo, professora e pesquisadora no Insper. Dedica-se à análise e à difusão de evidência científica para formulação e avaliação de políticas públicas.

Marcelo Kfoury Muinhos: Professor da FGV-EESP. Foi chefe do departamento de Pesquisa do Banco Central do Brasil e economista-chefe do Citi-Brasil. É Phd em Economia pela Universidade de Cornell-USA.

Marcelo Trindade: Advogado, professor do Departamento de Direito da PUC-Rio, foi diretor e presidente da Comissão de Valores Mobiliários — CVM.

Marco Bonomo: Professor titular de economia do Insper. Foi professor assistente e associado da PUC-Rio e professor associado da EPGE-FGV. É bacharel e mestre em economia pela PUC-Rio e PhD em economia pela Princeton University.

Marcos Mendes: Doutor em economia pela USP. É pesquisador associado do Insper. Consultor Legislativo do Senado — licenciado. Foi chefe da assessoria econômica do Ministro da Fazenda de 2016 a 2018.

Otávio Sidone: Doutorando em Economia na UnB, mestre e bacharel em Economia pela USP e mestre em Direção e Gestão de Planos e Fundos de Pensão pela OISS e Universidade de Alcalá. É servidor público federal. É coordenador-geral de Estudos Previdenciários no Ministério do Trabalho e Previdência

Pedro Ivo Ferreira de Souza Junior: Mestre em Economia do Setor Público pela UnB e bacharel em Engenharia pela UFMG. É Auditor Federal de Finanças e Controle da Secretaria do Tesouro Nacional e atua como coordenador-geral de Estudos Econômico-Fiscais.

Ricardo Paes de Barros: Doutor em economia pela Universidade de Chicago. Integrou o IPEA por mais de 30 anos, atualmente é professor do Insper e dedica-se à geração de evidência científica para formulação e avaliação de políticas públicas.

Rogério Nagamine Costanzi: Doutorando em Economia pela Universidade Autônoma de Madrid e mestre em Economia pela USP e em Direção e Gestão de Sistemas de Seguridade Social pela OISS e Universidade de Alcalá. É servidor público federal. Ocupou diversos cargos no Ministério do Trabalho e Previdência. É Subsecretário do Regime Geral de Previdência Social.

Samuel Pessôa: Pesquisador associado do FGV-IBRE e chefe da pesquisa econômica da Julius Baer Family Officy. Mestre em física e doutor em economia, ambos pela USP e colunista do caderno de mercado do jornal Folha de São Paulo.

Sérgio Kannebley Jr.: Professor titular do departamento de Economia da Faculdade de Economia Administração e Contabilidade Campus de Ribeirão Preto — USP (FEA RP-USP). Pesquisador nas áreas de Economia Internacional, Industrial e de Tecnologia.

Simon Schwartzman: Estudou sociologia e política na Universidade Federal de Minas Gerais, e é doutor em ciências políticas pela Universidade da Califórnia, Berkeley. É membro da Academia Brasileira de Ciências.

Thais Vizioli: Auditora Federal de Finanças e Controle, da Secretaria do Tesouro Nacional. Foi coordenadora na Assessoria Especial do Ministério da Fazenda entre 2016 e 2018 e atualmente é assessora na Secretaria de Previdência. É mestre e doutoranda em Economia pela UnB.

Tiago Sbardelotto: Analista de finanças públicas da XP Investimentos. Auditor do Tesouro Nacional licenciado. Mestre em economia pela UnB. Atuou na regulação de serviços de comunicações (Anatel) de 2005 a 2014 e no Tesouro Nacional na área de planejamento estratégico e fiscal de 2014 a 2021.

Vinícius Carrasco: Ph.D. em Economia pela Stanford University, sócio-diretor da StoneCo e Professor do Departamento de Economia da PUC-Rio. Foi, de 2013 a 2017, membro-afiliado eleito da Academia Brasileira de Ciências. Entre 2016 e 2017, foi Diretor de Planejamento e Pesquisa do BNDES.